

**FACTORES INCIDENTES EN LA ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN DE LOS
FONDOS DE DESARROLLO LOCAL DEL DISTRITO DE CARTAGENA**

**ESTUDIO DEL CASO DE LA ALCALDÍA LOCAL 1 – HISTÓRICO Y DEL
CARIBE NORTE DURANTE EL PERIODO 2021-2022.**

AUTORES:

MARÍA MENDOZA PÉREZ

JULIÁN MATURANA ORTEGA

TUTORES:

MARTHA BENÍTEZ IZQUIERDO

LAURA HERNÁNDEZ DAGER

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ABOGADO

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

PROGRAMA DE DERECHO

**UNIVERSIDAD DEL SINÚ ELIAS BEHARA ZAINUM – SECCIONAL
CARTAGENA**

CARTAGENA DE INDIAS

2024

Factores incidentes en la orientación de la inversión de los fondos de desarrollo local del distrito de Cartagena.

Estudio del caso de la alcaldía local 1 – Histórico y del caribe norte durante el periodo 2021-2022.

Resumen

A la luz de las múltiples problemáticas que se presentan en la ciudad de Cartagena, que históricamente ha presentado altos índices de desigualdad y bajos niveles de calidad de vida, esta monografía se centrará específicamente en una de las 3 localidades de la ciudad, la Localidad 1 Histórico y del Caribe Norte. Se hace necesario el estudio de la orientación de la inversión, el gasto y los procesos de contratación, realizados por la alcaldía local 1, con el fin de analizar la pertinencia de la orientación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local; por ello, este estudio titulado “Factores incidentes en la orientación de la inversión de los Fondos de Desarrollo Local” estudia aquellos aspecto teóricos, históricos y normativos que han sido tenidos en cuenta por los dirigentes, y que han llevado a la Localidad 1 de Cartagena hasta su estado actual.

Asimismo, la presente monografía se realizó con el apoyo de estudios realizados por instituciones veedoras de la ciudad, y otros estudios académicos, alineándose con el objetivo principal de Identificar si los criterios para determinar la orientación de la inversión de los Fondos de Desarrollo Local se realizaron en base a los principios de planificación, descentralización y autonomía; si cumplen con las Leyes aplicables; y si el objetivo central de la descentralización y desconcentración administrativa regional se está cumpliendo en el caso de la Localidad Histórico y del Caribe Norte de Cartagena.

Por otro lado, se toma como referente la ciudad de Bogotá D.C, que por tratarse de un distrito especial, igual que Cartagena, la normatividad aplicable en el caso de los Fondos de

Desarrollo Local es ventajosa frente a otras ciudades del país, sin embargo, Cartagena no ha presentado mejores indicadores de desarrollo respecto a sus alcaldías locales.

Finalmente, se deja claridad de que la presente monografía se encuentra debidamente ajustada al protocolo de trabajos de grado 2023 de la Universidad del Sinú - Seccional Cartagena, y no apoya o desacredita ninguna corriente, partido o ideal político, siendo su fin principal el aporte de conocimiento a la comunidad estudiantil y el cumplimiento de requisitos para optar por el título de Abogado de los autores.

Palabras Claves: Descentralización Administrativa, Desconcentración Administrativa, Fondos de Desarrollo Local, Legalidad, Planeación, Transparencia, Seguridad, Gestión del Riesgo y Desastre, Infraestructura.

Abstract

About of the multiple problems that arise in the city of Cartagena, which has historically presented high rates of inequality and low levels of quality of life, this monograph will focus specifically on one of the 3 locations in the city, Location 1 Historical and Northern Caribbean. It is necessary to study the orientation of investment, spending and contracting processes, carried out by the local mayor's office 1, in order to analyze the relevance of the orientation of the resources of the Local Development Funds; For this reason, this study entitled “Incident factors in the orientation of the investment of the Local Development Funds” studies those theoretical, historical and regulatory aspects that have been taken into account by the leaders, and that have led to Locality 1 of Cartagena to its current state.

Likewise, this monograph was carried out with the support of studies carried out by city oversight institutions, and other academic studies, aligning with the main objective of Identifying whether the criteria to determine the orientation of the investment of the Local Development Funds were carried out. based on the principles of planning, decentralization and autonomy; if they comply with applicable Laws; and if the central objective of regional administrative decentralization and deconcentration is being met in the case of the Historic and Northern Caribbean Locality of Cartagena.

On the other hand, the city of Bogotá D.C. is taken as a reference, since it is a special district, like Cartagena, the regulations applicable in the case of Local Development Funds are advantageous compared to other cities in the country, however, Cartagena has not presented better development indicators with respect to its local mayors.

Keywords: Administrative Decentralization, Administrative Deconcentration, Local Development Funds, Legality, Planning, Transparency, Security, Risk and Disaster Management, Infrastructure.

Agradecimientos

María Camila Mendoza Pérez

Quiero expresar mi profundo agradecimiento a Dios, quien me ha dado las fuerzas y los recursos para alcanzar esta meta. A mi amada familia, especialmente a mi hijo, por su inquebrantable amor, apoyo, comprensión y sacrificio, sin los cuales no habría sido posible culminar este camino. A mis compañeros y docentes: delante de mi nombre está escrito el de ustedes en líneas imaginarias.

El apoyo de todos ha sido la motivación de cada paso dado durante esta aventura.

Julián Camilo Maturana Ortega

Primeramente, quiero agradecerle a Dios por la vida, las bendiciones y por darme la dicha de estudiar esta hermosa carrera. A mis padres y hermana, quienes desde el primer momento confiaron en que podía cumplir aquello que anhelaba, nunca me negaron su apoyo incondicional. Todos mis logros se los debo a ellos.

A mis amigos, compañeros de clases y docentes, que fueron sumamente importantes en mi proceso de aprendizaje. Cada uno de ellos me ayudaron a sembrar aquello que pronto podré recoger.

Tabla de contenido (Índice)

RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	4
AGRADECIMIENTOS	5
1. INTRODUCCIÓN	8
2. JUSTIFICACIÓN	10
3. OBJETIVOS	12
OBJETIVO GENERAL:.....	12
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	12
CAPÍTULOS.....	13
4. REVISIÓN HISTÓRICA, CONCEPTUAL Y LEGAL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL EN CARTAGENA DE INDIAS.....	13
4.1. HISTORIA DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL.....	13
4.2 ESTADO DEL ARTE.....	17
4.3 MARCO LEGAL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL	21
5. COMPARACIÓN DE MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA APLICADO A LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL EN LAS CIUDADES DE CARTAGENA DE INDIAS Y EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.....	25
5.1. FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL EN BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL	25
6. PERCEPCIÓN E IMPACTO SOCIAL DE LA INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL DE LA ALCALDÍA LOCAL 1, A PARTIR DE LOS RESULTADOS ARROJADOS POR LAS TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS. 30	

6.1. RESULTADOS INFORMES DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL PRESENTADO POR LA ALCALDÍA LOCAL 1 - HISTÓRICO Y DEL CARIBE NORTE	31
6.2 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS EJECUTADOS POR LA ALCALDÍA LOCAL 1 HISTÓRICO Y DEL CARIBE NORTE.	37
6.3 RESULTADOS Y CONSIDERACIONES DE ENTREVISTAS	40
6.3.1. ENTREVISTA A LUIS NEGRETTE - ACTUAL ALCALDE LOCAL DE CARTAGENA:	40
6.4. RESULTADOS Y CONSIDERACIONES DE ENCUESTAS.....	44
7. PROPUESTA DE MODELO PARA LA ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL EN CARTAGENA DE INDIAS.	51
8. CONCLUSIONES	55
REFERENCIAS.....	58
TABLA DE ILUSTRACIONES	62

1. Introducción

A pesar de que las figuras de descentralización y desconcentración administrativa ya están establecidas en el ordenamiento jurídico de Colombia, en Cartagena de Indias se vive un fenómeno desfavorable para la ciudadanía que tiene que ver con la destinación de los recursos de los denominados Fondos de Desarrollo Local (FDL).

Tras la promulgación de la Ley 1617 de 2013, Régimen para los Distritos Especiales, se dieron importantes pasos respecto a la descentralización administrativa regional, confiriendo a los Alcaldes Locales o menores la facultad de ser representantes legales de los Fondo de Desarrollo Local y ordenadores de sus gastos.

Posteriormente, esa misma Ley 1617 de 2013 fue modificada por la 2082 de 2021, quitando esas funciones y dejándolas a cargo del Alcalde Mayor, situación que a simple vista era un retroceso e iba en contra del principio de descentralización y desconcentración perseguido por la Carta Política de 1991. Esta nueva ley no duraría mucho en vigencia antes de ser declarada inexecutable por la Honorable Corte Constitucional de Colombia, lo que retornaría las competencias a sus encargados, pero dejando aún, a consideración del Alcalde Mayor, muchas funciones articuladas entre la Alcaldía Mayor y las Alcaldías Menores.

Como se mencionó al principio, el fenómeno desfavorable que hoy se vive en Cartagena de Indias se trata de que los Fondos de Desarrollo Local, que son las principales fuentes de recursos de las Alcaldías Locales, “funcionan como una especie de bolsa llena de dinero para libre destinación del alcalde mayor y los alcaldes locales”.

En mérito de lo anterior, la presente monografía tiene enfoque mixto pues se analizarán aspecto cualitativos y cuantitativos, con la modalidad de estudio de caso, que en este caso se trata de la Alcaldía Local 1 – Histórico y del Caribe Norte. Adicionalmente, las técnicas de recolección de información y datos se basan en:entrevistas semiestructuradas, encuestas y observación y análisis documental.

Y por último, se debe mencionar que los capítulos en los cuales se desarrolla el trabajo de investigación se conceptualizan en : i) Revisión histórica, conceptual y legal de

los fondos de desarrollo local en Cartagena de indias: en este capítulo se examinaría el contexto histórico, legal y conceptual de los fondos de desarrollo local en un ámbito general, estudiando consigo la normatividad vigente, las doctrinas enfatizadas en el caso en concreto, y la trascendencia desde la creación de los fondos de desarrollo local y su aplicación en la Alcaldía local 1 Histórico y del Caribe Norte; ii) Comparación de modelo de descentralización y desconcentración administrativa aplicado a los fondos de desarrollo local en las ciudades de Cartagena de indias y el distrito capital de Bogotá, fue necesario el estudio del modelo aplicado en el Distrito Especial Capital y comparar si efectivamente su sistema genera una mejor orientación del gasto y la inversión de los fondos de desarrollo local; iii) Resultados de las técnicas de recolección de datos y trabajos de campo, pues para poder realizar un estudio sociológico en el ámbito político, es necesario el acercamiento a la comunidad, esto se debe a que son ellos quienes viven las problemáticas de su comunidad y quienes efectivamente conocen sus necesidades, por ello, en este capítulo se mostraran los resultados de las técnicas de recolección de datos aplicadas para conocer la percepción de la comunidad; Finalmente, el capítulo IV) Propuesta de modelo para la orientación de la inversión de los fondos de desarrollo local en Cartagena de indias, este capítulo trae consigo, una propuesta generada por los autores de esta investigación, en la que ya revisados los antecedentes, realizado un estudio del modelo de Bogotá en comparación con el de Cartagena, y realizado un estudio de la percepción que tiene la comunidad de sus necesidades, se logró evidenciar cual fue el modelo que mejor podría conllevar a gerenciar de forma eficiente, el manejo de los fondos de desarrollo local en la ciudad de Cartagena.

2. Justificación

La presente monografía intentará dar respuesta al siguiente problema de investigación: *¿Cuáles fueron los factores incidentes en la orientación de las inversiones del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía Local 1 — Histórico y del Caribe Norte ejecutadas en el periodo 2021-2022?*

Teniendo en cuenta que Cartagena es una ciudad con altos índices de desigualdad, desempleo, inseguridad, baja cobertura en la red de salud, alto índice de riesgo y desastre generados por las lluvias, infraestructura precaria, ausencia de zonas verdes y de esparcimientos, malas condiciones de la malla vial, entre otros, las inversiones provenientes de los Fondos de Desarrollo Local deberían estar destinadas a proyectos que causen mayor impacto y beneficio de los ciudadanos; mitigando así las necesidades insatisfechas de la comunidad respectiva.

Hoy, las tres Alcaldías Locales de la ciudad de Cartagena tienen en general una calidad de gasto muy deficiente. Esta investigación se centrará en evaluar entonces el caso de la Alcaldía Local 1 — Histórico y del Caribe Norte en el periodo 2021-2022.

A partir del problema mencionado surgen las siguientes preguntas: ¿Se está haciendo una correcta planeación de la inversión de los Fondos de Desarrollo Local?

¿Están cumpliendo los alcaldes locales con los principios de transparencia, legalidad y planificación aplicables a la destinación de los recursos de los FDL?

¿Qué criterios se están teniendo en cuenta para la orientación de la inversión de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local?

¿Qué diferencia a Cartagena del Distrito Capital de Bogotá donde se evidencia una orientación del gasto de los Fondos de Desarrollo Local eficiente?

La inversión de los fondos de desarrollo local es un tema crucial tanto para el crecimiento económico y social de las comunidades, como para el mejoramiento de los índices de calidad de vida. En el caso de la Localidad 1 — Histórica y del Caribe Norte, esta inversión es especialmente importante debido a que en ella se concentran los sitios de

mayor relevancia turística, económica y cultural que tiene la ciudad en el contexto nacional e internacional. Sin embargo, en la actualidad no se está evidenciando que dicha inversión se oriente hacia proyectos con un alto impacto en la calidad de vida de los habitantes, en satisfacer las necesidades básicas, ni en el desarrollo sostenible de la comunidad.

En este sentido, resulta fundamental analizar los factores incidentes en la orientación de la inversión de los fondos de desarrollo local en Cartagena de Indias, especialmente de la Localidad 1, con el fin de identificar las posibles falencias del actual modelo, compararlo con casos de éxito en el país como el Distrito Capital de Bogotá, y proponer mejoras desde la sana crítica que maximicen su impacto positivo en la comunidad. Para ello, se llevará a cabo una investigación con enfoque mixto que aborde aspectos teóricos, con el objetivo final de proponer el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas y orientadas al bienestar colectivo en el marco de la línea investigativa Descentralización, Gobernabilidad y Ordenamiento Territorial.

Esta investigación cobra importancia teniendo en cuenta que en el Distrito de Cartagena se presenta el mayor índice de pobreza monetaria entre las principales capitales de Colombia. Menciona el observatorio “Cartagena cómo vamos” en su informe de calidad de vida:

En materia de infraestructura, la ciudad solo cuenta con 57 cm² de plazas, parques, plazoletas y senderos peatonales por habitantes, 7 de cada 10 viviendas pertenecen a los estratos 1 y 2, y no se ha logrado la universalidad de los servicios públicos; Los indicadores de Gestión del Riesgo y desastre también son alarmantes, pues a noviembre de 2022 habían 13.783 hogares damnificados; Finalmente, en materia de seguridad hay un panorama desalentador, siendo la segundaciudad con mayor número de muertes violentas por cada cien mil habitantes. (2017, págs. 5 - 11)

Es importante, que desde los espacios como las alcaldías locales se gestionan proyectos de mayor envergadura, que ayuden a mejorar los índices de calidad de vida en la ciudad, teniendo en cuenta que los alcaldes locales son un enlace cercano entre el ciudadano y la Alcaldía Distrital y que cuenta con facultades legales para promover la participación ciudadana y el desarrollo local.

3. Objetivos

Objetivo General:

- Identificar si los criterios aplicados en la orientación de la inversión ejecutada en el periodo 2021-2022 por la Alcaldía Local 1 – Histórico y del Caribe Norte obedece a una programación ajustada de los principios de transparencia, legalidad y planificación.

Objetivos Específicos:

- Comparar el modelo de inversión de los Fondos de Desarrollo Local en el caso del Distrito Capital de Bogotá y Cartagena de Indias.
- Estimar el impacto social de la inversión del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía Local 1, en los componentes de: Gestión del Riesgo y Desastres, Seguridad, e Infraestructura en el periodo 2021-2022.
- Proponer un modelo de inversión eficaz para la destinación de los Fondos de Desarrollo Local aplicable en Cartagena.

Capítulos

4. Revisión histórica, conceptual y legal de los fondos de desarrollo local en Cartagena de indias

4.1. Historia de los Fondos de Desarrollo Local

Desde finales de los años 70 comenzaron a vislumbrarse tendencias de cambio, se comenzó a gestar lo que realmente comenzaría a implantarse a partir de la segunda mitad de la década del 80 y que se fortalecería con la Constitución del 91.

Menciona Porra: la descentralización administrativa en sus aspectos políticos, económicos y fiscales comienza a abrirse paso en el ordenamiento jurídico colombiano, razón por la cual la Carta Política actual profundiza en este instrumento y le confiere nuevos derroteros, como lo señala en su artículo 1º: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,...”. (Porras Vallejo, 2005)

Adicionalmente Valencia y Karam aportan que:

mediante la implementación de diferentes reformas constitucionales, legales y reglamentarias. La legislación nacional, al homogeneizar a las entidades territoriales, entregó de forma automática, de un día para otro, competencias que estuvieron a cargo de la nación por más de un siglo, sin verificar antes la capacidad real de gestión de las entidades y sin contar con periodos de transición que otorgaran tiempo a los funcionarios responsables para entrenarse y asumir de manera responsable las nuevas competencias

otorgadas por las leyes nacionales. (Valencia Tello & Karam de Churi, 2014)

El proceso de descentralización y desconcentración administrativa se ha abordado desde distintas perspectivas, a continuación, se mencionan otras investigaciones referentes al objeto de estudio.

Mencionan Villareal & Bermejo, en su artículo de Investigación Científica y Tecnológica, titulado “*Enfoque de la descentralización en el Distrito de Cartagena. Una mirada a la Ley 2082 de 2021*” lo siguiente:

El concepto de descentralización, que según García et al. (2014, pp. 2-3), refleja el significado de trasladar o ceder competencias de una unidad superior o administración central a una o varias unidades o administraciones inferiores, lo cual es necesario para cumplir con los fines esenciales para los cuales ha sido creada y poder extender su cobertura para beneficiar a la población a quien se dirigen especialmente sus acciones e inversión de recursos.

La promulgación de la Ley 2082 retira funciones que antes pertenecían a los alcaldes locales; a su vez, quita autonomía e independencia, reposicionando el poder en los órganos centrales, en este caso, en el gobierno distrital, lo cual perturba el proceso de descentralización de la ciudad, puesto que los alcaldes locales no pueden ejecutar sus planes de desarrollo, implementar planes, programas y proyectos orientados a solucionar las necesidades de los habitantes, ya que no son ellos quienes tienen la posibilidad de ejecutar y manejar el presupuesto de la localidad. (Villareal & Bermejo Galán, 2022)

Lo anterior reafirma la teoría de que los Fondos de Desarrollo Local podrían ser un recurso útil y eficaz para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la comunidad, si desde el gobierno distrital le transfirieron nuevamente las funciones de ejecución autónoma de los recursos a los alcaldes locales, y adicionalmente se trazaran los lineamientos en materia de inversión y orientación pertinente, teniendo en cuenta los principios de la contratación estatal.

De acuerdo a Corrales, quien menciona qué:

La creación de los fondos de desarrollo local tiene como fin esencial que las instituciones que tienen una mayor cercanía con la comunidad y que conocen sus problemáticas de mejor manera tengan la facultad de gestionar y aprobar obras que respondan realmente a las necesidades de los ciudadanos.

Aporta además que en lo referido a la perspectiva de la ciudadanía sobre estas corporaciones, de los datos obtenidos, podemos concluir que es totalmente negativa, gran parte manifiesta desconocer la existencia de las JAL y las obras que han aprobado para sus barrios, otro alto porcentaje indica que no conoce a un edil y casi la totalidad de las personas indicaron que las actuaciones de las JAL no responden a las necesidades de sus comunidades (...) Estas corporaciones terminan siendo meramente decorativas sin una incidencia seria y real sobre las decisiones que tome la administración central, pero sobre todo, no tienen legitimidad en sus actuaciones, bajo el entendido que las personas desconocen su existencia y las obras que ejecutan en los territorios. (Corrales Santander, 2021)

Lo anterior evidencia que existe desarticulación entre las corporaciones regionales, esto es, entre las Juntas Administradoras Locales (JAL) y la Alcaldía Mayor de Cartagena, factor que está entorpeciendo el proceso de descentralización.

Adicionalmente, la ciudadanía hoy desconoce en qué se están invirtiendo los recursos de los FDL, pues no ven reflejadas en las localidades las inversiones, incluso desconocen a quienes ostentan estos cargos de elección popular.

Aunque muy poco se ha hablado del tema, hemos discutido hasta ahora los análisis académicos más recientes que se han hecho respecto a los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, desde una perspectiva jurídica que aborda el problema del manejo general de los fondos de desarrollo local. En este punto la investigación se concentrará en abordar el tema desde una perspectiva objetiva y que vislumbra cómo son destinados los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, abarcando principalmente el caso de la Localidad 1 — Histórica y del Caribe Norte.

Desde este ángulo, (Funcicar, 2023) desde el Observatorio a la Transparencia en la Contratación Estatal de Cartagena aportan a la discusión los siguientes datos:

1. Funcicar identificó que la contratación de las localidades en el 2021 estuvo marcada por alta inversión para capacitaciones (en temas como salud sexual, diversidad, emprendimiento, entre otros), poca pluralidad de oferentes, procesos con valores no justificados, adiciones no reportadas ni justificadas, ausencia de especificaciones técnicas, agrupación de servicios y obras disímiles, entre otros.
2. A la fecha, no hay un estudio que relacione los esfuerzos en contratación de las localidades con la mejora de indicadores en temas de ciudad.
3. La mayor parte de los procesos celebrados por las tres localidades tuvieron un único proponente. La Alcaldía Local 1 Histórica y del Caribe Norte tuvo un único proponente habilitado en todos sus procesos de contratación. Estos resultados convierten a la localidad 1 en la menos garantista de la pluralidad y la participación abierta.
4. El clamor de la ciudadanía es utilizar los fondos de desarrollo local en obras públicas que mejoren su calidad de vida. Sin embargo, las Juntas Administradoras Locales definen año a año que sean utilizados en cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo local que se enfocan mayormente en programas sociales cuya ejecución se limita en gran parte a la realización de capacitaciones sin ningún seguimiento de su impacto en la mejora de condiciones de la ciudadanía.
5. Así las cosas, la contratación en las localidades debe mejorar sus prácticas para responder a los principios de la contratación pública, lograr ser una herramienta efectiva para satisfacer la necesidad de la ciudadanía y democratizar la ejecución de los recursos públicos para permitir el acceso a todos los interesados con la capacidad de prestar los bienes y servicios que requiere el Estado.

Adviértase que, a pesar de que estas mismas prácticas fueron identificadas por los entes veedores de Cartagena, durante el año 2021, se les recomendó a las Juntas Administradoras Locales abrir espacios de participación ciudadana como requisito previo a la apertura de los procesos. Lo anterior, con el fin de justificar la pertinencia de la inversión y determinar tanto los beneficiarios como el impacto del proyecto, éstas entidades siguieron invirtiendo la mayor parte de los recursos en proyectos de poca envergadura, sin aplicar los principios de la contratación estatal.

4.2 Estado del Arte

Función Pública define la descentralización como:

Forma de organización del Estado, donde el nivel nacional entrega la titularidad de sus funciones y recursos a otro nivel de la administración pública. La transferencia de la competencia se hace por ley orgánica. Especialmente se utiliza en la entrega de competencias a departamentos y municipios para la provisión de bienes y prestación de servicios públicos. (Función Pública, s.f.)

Por otra parte, la H. Corte constitucional en la Sentencia C-727-00 la define como una:

Forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa. (Corte Constitucional, 2000)

El Departamento Nacional de Planeación DNP en la “Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia” aporta que existen tres tipos de

descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución. Para los fines de nuestro argumento definiremos solo la primera forma mencionada.

Desconcentración: La desconcentración es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias, ya sea que estén ubicadas en la misma ciudad o estén ubicadas en otros sitios del país. La desconcentración se produce al interior de una misma organización, con una unidad de mando y dirección y con la misma identificación legal o razón jurídica y es un proceso que puede producirse en una organización de cualquiera de los niveles territoriales. (Departamento Nacional de Planeación, 2002)

Fue solo a partir de la Ley 768 de 2002 cuando cambió la división político-administrativa de Cartagena, dejando de ser municipio y convirtiéndose en Distrito Especial Turístico y Cultural. Mediante los acuerdos 029 de 2002 y 006 de 2003 del Concejo de Cartagena, se establecieron las tres localidades que la integran.

Ernesto Taborda, explica que de esa forma nace la Localidad Histórica y del Caribe Norte o localidad 1, cuya vocación se basa en el desarrollo turístico y portuario. Está conformada por las unidades comuneras de gobierno 1,2,3,8,9 y 10 y los corregimientos insulares de Barú, Bocachica, Caño del Oro, Isla Fuerte, Isla Palma, Isla Panda, Islas del Rosario, Isote de San Bernardo, Leticia, Santa Ana, y Tierrabomba. (Taborda Herrera, 2018)

Cada una de las tres localidades está encabezada por un alcalde Local y una Junta Administradora Local, trayendo a la realidad los conceptos de descentralización y desconcentración administrativa.

Dentro de las principales funciones que se le confieren a la corporación JAL y al Alcalde Local se destacan las siguientes: velar por la seguridad ciudadana de la localidad, velar por el cumplimiento de las normas de uso del suelo y desarrollo urbano, ejecutar las acciones de protección, recuperación y conservación del espacio público, expedir permisos para eventos que se celebren en la localidad, conocer los procesos de construcción y obras de urbanismo, así como aplicar las sanciones en esta materia, entre otras.

Llegado a este punto es pertinente hablar de los Fondos de Desarrollo Local (FDL), su naturaleza es de carácter público, cuentan con patrimonio autónomo, personería jurídica y su representante legal es el Alcalde Distrital (ver *ARTÍCULO 61. Naturaleza de los Fondos de Desarrollo Local.*). Nacen a partir del concepto de *Desarrollo Local* y su objetivo está dirigido a que las Juntas Administradoras Locales impulsen el desarrollo de la comunidad desde las distintas esferas.

Desde la década de los 80, el desarrollo local como apuesta que encauza los recursos propios de una zona en aras de lograr mejores opciones de vida ha pretendido aprovechar las condiciones existentes y potenciar oportunidades a partir de los mismos actores sociales que interrelacionan en el medio, para que sean estos mismos quienes actúen en los diferentes ámbitos como el político, social, económico, cultural y ambiental.

El desarrollo local busca viabilizar el proceso de construcción de una capacidad social (en una localidad o territorio) encaminada a promover acciones conjuntas y participativas hacia fines colectivos y democráticamente aceptados, dirigidas a obtener un resultado final que presente un mayor impacto en la situación inicial. (Cadena Motta, 2014).

En resumen, los FDL correspondientes a las Juntas Administradoras Locales deberían siempre estar encaminados a mejorar el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos, reducir la dependencia del gobierno distrital, reforzar los mecanismos de participación ciudadana, impulsar el crecimiento económico de las localidades, promocionar el desarrollo cultural, coordinar programas tendientes a disminuir y prevenir la comisión de contravenciones y delitos, desarrollar los procesos de prevención de riesgo y desastre, entre otras.

Para el cumplimiento de estos objetivos se asigna un presupuesto y su inversión debe estar articulada con un plan de desarrollo local PDL que es un instrumento de la planeación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de Desarrollo Local,

permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado". (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f.)

Finalmente, debemos recordar que todos los procesos de gasto público deben ser tendientes al cumplimiento de los principios presupuestales que rigen este sistema y se encuentran taxativamente en las Leyes. En el caso de los FDL son los siguientes:

Principio de Transparencia: Tiene por objeto generar un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el Gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan las responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público, en un marco de abierta participación social y escrutinio públicos. (Rodríguez , 2012)

Principio de Legalidad: A la luz de este principio, a la entidad contratante sólo le está permitido hacer aquello que la ley expresamente le autorice. En la práctica, esto se traduce en que los procesos de selección deben seguir un procedimiento establecido por las normas conocidas por todos, sin que la entidad cuente con la posibilidad de modificar estas reglas de manera discrecional. Así, las bases de cada proceso contractual deben ser claras y previas, cerrando todos los espacios a la subjetividad y a la arbitrariedad. (Ministerio de Comercio, s.f.)

Principio de Planificación: Tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público. (Restrepo & Betancur, 2020)

4.3 Marco Legal de los Fondos de Desarrollo Local

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 324 estipula que las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. Esto además debe estar articulado con el Programa de Gobierno Distrital que debe presentar el Alcalde para el cuatrienio y el Plan de Acción anual. De esta circunstancia nace el hecho de que las Alcaldías Locales, deberán ejecutar el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local de manera autónoma, pero siempre buscando satisfacer las necesidades reales de la comunidad, jerarquizando la inversión para darle prioridad a las que tendrán mayor impacto social. Adicionalmente se deben tener en cuenta las siguientes leyes:

LEY 1617 DE 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”.
(Función Pública, 2013)

Artículo 39 Alcaldes Locales. Cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en asamblea pública, citada por el alcalde distrital y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.

Artículo 43 Juntas Administradoras. Elección. Las Juntas Administradoras Locales se elegirán popularmente para períodos de cuatro (4) años.

Artículo 44. Ediles. Para ser elegido edil se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad, por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento.

Artículo 61. Denominación. Fondos de desarrollo local. acompañarán con el nombre de la respectiva localidad.

Artículo 62. Patrimonio. Fondos de desarrollo local. Son recursos de cada fondo:

Las partidas que se asignen a cada localidad. Las sumas que a cualquier título se le apropien en el presupuesto del distrito. El valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales. El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiere como persona jurídica. Las donaciones, recursos de cooperación y demás ingresos que recibiere sin contrapartida. Los ingresos por rifas, juegos, conciertos, espectáculos, actividades deportivas y demás actividades que se organicen en la localidad. Los que le transfiera la Nación.

Artículo 64. Participación en el presupuesto distrital. A partir de la vigencia fiscal de esta ley, no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación.

El concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados.

Artículo 70. De los principios presupuestales. El sistema presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local se fundará en principios de transparencia, legalidad y planificación.

Ley 2082 de 2021 "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones" (Función Pública, 2021)

ARTÍCULO 61. Naturaleza de los Fondos de Desarrollo Local. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un

patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. (Declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-353A de 2021.)

ARTÍCULO 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital. (Declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-353A de 2021.)

Fueron muchas las críticas y oposiciones que se presentaron con la implementación de los artículos anteriores, 61 y 66, puesto que, como menciona Gutiérrez (2022): este cambio sin duda alguna no vuelve a las alcaldías locales descentralizadas ni mucho menos autónomas, sino que las vuelve dependientes a la alcaldía distrital.

Hasta este punto observamos que por un momento le habrían sido conferidas nuevamente las facultades a los Alcaldes mayores de ser los ordenadores del gasto respecto de los fondos de desarrollo local, atribuciones que habían sido ya titularidad de los alcaldes locales, que como se menciona anteriormente, fueron devueltas Mediante sentencia C-353A de 2021 de la siguiente forma:

Refiere que la Corte Constitucional, en sentencias C-538 de 2005 y C-262 de 2015 ha reconocido que trasladar la administración de recursos a las localidades es una medida que profundiza la descentralización y que por ende las medidas acusadas terminan afectando la gestión del territorio. Discurre que la incoherencia o inconexidad material fue advertida en el trámite legislativo, en la que se resaltó que no correspondía modificar la Ley 1617 por tratarse de una Ley de Distritos específicamente. Por tal motivo, la sentencia

resuelve declarar Inexequible los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021. (Corte Constitucional de Colombia, 2021)

Hemos discutido hasta ahora el contexto histórico, conceptual y legal de los Fondos de Desarrollo Local en Cartagena de Indias, llegando a la conclusión de que el proceso de descentralización y desconcentración administrativa ya se encuentra perfectamente regulado por las leyes, y está nuevamente en manos de los Alcaldes Menores de los Distritos Especiales como Cartagena, otorgando las competencias necesarias para que los Alcaldes Menores puedan proponer proyectos de gran impacto y que cumplan como las funciones naturales de los Fondos de Desarrollo Local que es mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la localidad que les corresponde.

Hoy, en Cartagena se sigue ejecutando presupuesto público de los FDL sin la correcta planeación que justifique el porqué de cada inversión. Los proyectos no están alineados con el Plan de Desarrollo Distrital, ni las Alcaldías Locales cuentan con un Plan de Desarrollo Local articulado a los objetivos de la administración central. Sin embargo, anualmente los recursos son ejecutados en su totalidad.

5. Comparación de modelo de descentralización y desconcentración administrativa aplicado a los fondos de desarrollo local en las ciudades de Cartagena de indias y el distrito capital de Bogotá.

5.1. Funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Local en Bogotá, Distrito Capital

Llegados a este punto, es necesario hablar del funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Local en un Distrito Especial distinto a Cartagena, Bogotá, quien se rige por las mismas normas en esta materia, pero en la práctica funciona de una manera muy distinta. Menciona Díaz Campo que:

Cómo Distrito Capital, Bogotá tiene un régimen especial dado por el Decreto —Ley 1421 de 1993 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1993), que organiza su estructura administrativa en el sector central, el sector descentralizado, y el de localidades, cada cual con su respectivo Fondo de Desarrollo Local. (Díaz Campo, 2014)

El Distrito Capital de Bogotá está dividido en 20 localidades: 19 urbanas y una rural. Actualmente cuenta con una población aproximada de 7.968.065, y algunas de sus localidades, como Suba, superan en población a la cantidad de habitantes total de la ciudad de Cartagena, esto pone de presente que la complejidad de las alcaldías locales del distrito capital es muy superior a la de ciudades más pequeñas.

Inicialmente, se puede destacar que la ciudad de Bogotá cuenta con que el Concejo de Bogotá, tiene la competencia para crear los Fondos de Desarrollo Local, competencia que si bien fue puesta en disputa con la creación del Decreto Ley 1421 de 1993. Fue posteriormente otorgada mediante fallo 01255 de 2018 del Consejo de Estado, en el que la misma sala, falla:

i) declarar no probada la excepción de cosa juzgada constitucional absoluta en relación con el artículo 92 del Decreto 1421 de 1993; ii) declara la nulidad de los artículos 87, 88, 90, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993 por las razones expuestas en esta sentencia; iii) otorga el plazo de un (1) año contado

a partir de la notificación de la sentencia, al Concejo de Bogotá D.C., para que adopte las medidas necesarias tendientes a proveer la estabilidad financiera y la organización administrativa de las localidades, según las competencias que le corresponden. (Alcaldía de Bogotá , 2018)

Así mismo, la creación de los fondos de desarrollo local quedó en cabeza del concejo de Bogotá volviéndola una entidad con esencia de autonomía territorial, autonomía que, sin duda alguna, faculta a la entidad para que pueda gestionar sus propios intereses, que si bien, van positivados de acuerdo el Art. 287 de la Constitución Política de Colombia, que contempla a la autonomía territorial con esencia de: (i) gobernarse por sus propias autoridades; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales.

Por su parte, con el Acuerdo No. 740 de 2019, el concejo de Bogotá en su Artículo 5 sobre competencias de los alcaldes, destina como primer punto, la administración de las alcaldías locales y los fondos de desarrollo local a los alcaldes locales, en la que además, menciona que:

“Corresponde a la administración de las alcaldías locales y de los fondos de desarrollo local la ejecución de las inversiones contenida en el plan de desarrollo local en concurrencia con el plan distrital de desarrollo, las cuales deben responder a los principios administrativos de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de coordinación del nivel central con el local”. (Alcaldía de Bogotá, 2018)

Es claro que precisar estas competencias, sin duda alguna, vuelve a las localidades como organizaciones descentralizadas y en medida, autónomas para gerenciar los fondos de desarrollo local.

Ahora bien, la ciudad Cartagena cuenta con tres localidades, que se denominan como: Localidad 1 Histórico y del Caribe norte que cuenta con 403.164 habitantes, Localidad 2 de la Virgen y Turística con 301.701 habitantes, y Localidad 3 Industrial de la Bahía con 320.020. Como lo establece la Ley, cada una cuenta con su alcaldía local quienes

actualmente pueden disponer de los fondos de desarrollo local dada la condición de inexecutable de los artículos mencionados de la Ley 2082 del 21 de febrero del 2021. Nuevamente son los alcaldes locales quienes tienen la competencia de designar los gastos en los fondos de desarrollo local de las localidades.

A pesar de lo anterior, los alcaldes locales o menores, se quejan de que la voluntad de los alcaldes ha descapitalizado las alcaldías locales, pues el presupuesto que se les asigna nunca alcanza el tope máximo establecido legalmente, donde por lo menos el 10% de los ingresos corrientes serán incorporados al presupuesto de las Alcaldías Locales.

Este apartado pretende entonces comparar los modelos utilizados en las dos ciudades, Cartagena como Distrito Especial y Bogotá como Distrito Capital; La segunda, cuenta con 20 localidades, 8 de las cuales cuentan con mayor número de habitantes que las 3 que posee Cartagena, y a pesar de eso, el modelo de descentralización distrital se encuentra mejor estructurado e implementado.

Lo anterior, nos ha llevado a plantear que, implementar un modelo similar al que hoy se tiene en Bogotá, con más autonomía nos daría un mejor resultado y creemos que sí. Surgen entonces otros interrogantes: ¿La eficacia de la destinación de los fondos de desarrollo local depende de los principios de descentralización y autonomía? o que si bien, en una ciudad como Cartagena, en la que las destinaciones de los fondos de desarrollo local estén en cabeza de los alcaldes locales, pero anclados al plan de desarrollo distrital y local, ¿Se considera como una disposición que garantice un resultado más favorable?

Al parecer el problema en Cartagena ha radicado en la crisis administrativa en la que se encuentra sumergida la ciudad, habiendo pasado por ella 13 Alcaldes en los últimos 10 años, aunado a la falta de voluntad política para que las corporaciones (alcaldía mayor y menores) caminen hacia el mismo destino y tengan como guía un plan de acción Macro para toda la ciudad que involucre los proyectos de Desarrollo Local necesarios y pertinentes de acuerdo a las necesidades específicas de cada sector.

Distinto al caso de Bogotá, donde hoy se cuenta con un esquema bien delimitado respecto a la programación presupuestal de los FDL. Desde los últimos días del año anterior a su ejecución, ya la administración conoce cuánto, cómo, cuándo y dónde serán

invertido los recursos, alineando el Plan de Desarrollo Distrital con los Planes de Desarrollo de cada Localidad, e incluso, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, lo que demuestra que en Bogotá se está realizando de manera más responsable la ejecución del presupuesto.

A continuación, se muestra la estructura de programación presupuestal que la Escuela de Gobierno Local de Bogotá plantea para las Alcaldías Locales:



Ilustración 1 realizada por el autor; texto tomado de: Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f). Recuperado el 2023, de <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local>

La estructura mostrada en la ilustración anterior cuenta con todos los pasos que se deben agotar antes de ejecutar el presupuesto de los FDL en Bogotá. Siguiendo esta ruta de trabajo donde se contempla la población de manera holística, el Alcalde Mayor expide los lineamientos y las políticas presupuestales, se realiza un cronograma del gasto e inversión presupuestal, donde se deben implementar estrategias para cumplir con la ejecución de los

recursos y uso eficiente de los mismos, priorizando la optimización de los gastos y la inversión. Todo este presupuesto y proyecciones de gastos e inversiones deben estar respaldados de un estudio de planeación, teniendo en cuenta los indicadores con los que cuenta la capital en las distintas esferas y permitiendo así “hacer una asignación presupuestal orientada a atender las necesidades de la ciudad para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes”.

Cartagena por su parte no tiene una ruta lógica estructurada; Hoy se sigue haciendo un proceso escueto, sin mayor planificación, donde finalmente el Alcalde cumple con lo que dice la norma, destinar por lo menos el 10% del presupuesto general para los proyectos de inversión de los FDL, cifra que en anualmente siempre es inferior y también ha impactado en los resultados que año tras año obtienen las Juntas Administradoras y las Alcaldías Locales cuando se evalúa su gestión.

6. Percepción e impacto social de la inversión de los fondos de desarrollo local de la alcaldía local 1, a partir de los resultados arrojados por las técnicas de recolección de datos.

Para el desarrollo del presente capítulo se tuvieron en cuenta las siguientes variables propias de la investigación mixta:

- ✓ **Categoría del riesgo:** en una escala de 1 a 5, en donde 1 es un proyecto sin riesgo alguno y 5 un proyecto con el riesgo más elevado, la presente investigación se califica en riesgo 1, pues los sujetos de investigación, el equipo de investigación y el entorno no sufrirán impacto ambiental, social o económico ni alteraciones durante el desarrollo de esta.
- ✓ **Población sujeta a investigación:** (2) personas entrevistadas y (50) personas encuestadas.
- ✓ **Proceso de obtención de consentimiento informado:** En el momento de aplicación de las técnicas se recibirá el consentimiento informado, firmado por el sujeto encuestado o entrevistado.
- ✓ **Uso de datos personales:** se informó a los entrevistados y encuestados que la presente monografía se trata de un trabajo netamente académico para optar al título de pregrado en Derecho, razón por la cual las opiniones no deben estar sesgadas u orientadas a campañas, corrientes o partidos políticos. Tampoco se pretende cuestionar o comprobar la veracidad de las opiniones allí plasmadas. Podrán ser utilizadas y transcritas palabras textuales expresadas durante la entrevista para complementar información del presente trabajo académico. Se mantendrá la confidencialidad de los datos personales y se evitará discriminación y sesgo en la selección de los participantes.
- ✓ **Derechos de autor:** La presente monografía para optar al título de grado se registrarán por las normas nacionales e internacionales de derechos de autor, adicionalmente será aplicada la normatividad estudiantil del grupo de investigación Sociedad y Derecho en la línea Descentralización, Gobernabilidad y Ordenamiento Territorial y el reglamento aplicable en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales y el

Programa de Pregrado de Derecho.

6.1. Resultados Informes de Gestión y Ejecución Presupuestal presentado por la Alcaldía Local 1 - Histórico y del Caribe Norte

Para el caso de la observación y análisis documental se usaron las sentencias, leyes y decretos expedidos en materia de descentralización y desconcentración administrativa, especialmente las que se refieren a las Juntas Administradoras Locales, Las Alcaldías Locales y los Fondos de Desarrollo Local que fueron desarrollados en los capítulos anteriores.

Así mismo, se utilizaron los informes presentados por Alcaldía Local Histórica y del Caribe Norte en el periodo 2021-2022 e Informes realizados por entidades de veeduría y control ciudadano.

Para estimar el impacto que dejaron las inversiones en materia de seguridad, gestión del riesgo e infraestructura del periodo 2021-2022, fue utilizado el Método de *Análisis Jerárquico*, el cual consiste en proponer una serie de criterios o variables de selección, normalmente jerarquizadas, y que suelen entrar en conflicto entre sí. Nos permite transformar aspectos cualitativos en cuantitativos, facilitando notablemente la comparación entre las distintas alternativas y dando lugar a resultados más objetivos y fiables. (Preven Control, 2019)

Según los informes de gestión presentados por la Localidad 1 de Cartagena, con corte febrero de 2023, se evidencia que el presupuesto asignado para gastos e inversión durante el año 2022 fue el siguiente \$14.240.212.286,60 COP:

PRESUPUESTO GENERAL LHCN 2022

LOCALIDAD HISTORICA	PRESUPUESTO INICIAL	INCORPORACION	PRESUPUESTO DEFINITIVO
INVERSION	\$ 11.299.914.451,57	\$ 2.940.297.835,03	\$ 14.240.212.286,60
TOTAL LHCN	\$ 11.299.914.451,57	\$ 2.940.297.835,03	\$ 14.240.212.286,60

Ilustración 2 - Presupuesto Localidad 1 de Cartagena, 2022. Recuperado de <https://funcicar.org/wp-content/uploads/2023/03/PRESENTACION-INFORME-DE-GESTION-LOCALIDAD-1.pdf>



Ilustración 3 - Distribución Fondo de Desarrollo Local, Alcía Local 1. Recuperado de: <https://funcicar.org/wp-content/uploads/2023/03/PRESENTACION-INFORME-DE-GESTION-LOCALIDAD-1.pdf>

Este presupuesto fue invertido de la siguiente forma, en el indicador de Seguridad: \$ 1.200.000.000 Aplicación promoción a el fortalecimiento y capacitación a frentes de seguridad de la localidad histórica y del caribe norte. \$ 600.000.000 Programa “Mi Localidad más Segura” – Frentes de seguridad fortalecidos con la instalación de herramientas tecnológicas.

Por su parte, el indicador de Infraestructura, arroja las siguientes cifras: \$ 899.640.000 en proyecto titulado Elaboración de estudios y diseños para construcción de vías en pavimento rígido en los barrios de la localidad histórica y del caribe norte del distrito de Cartagena de indias.

Finalmente, en el indicador de gestión del riesgo no se realizó ninguna inversión. Sin embargo, se evidencia que sólo el 19% del presupuesto total asignado para inversiones sociales fue destinado a los indicadores analizados, el resto del dinero se utilizó para programas de Fortalecimiento Económico de emprendimientos y capacitaciones en educación sexual, violencia de género, deporte, etc.

De la destinación de los recursos asignados, expuestos anteriormente, se realiza el análisis de las cifras oficiales en materia de Seguridad, Infraestructura y Gestión del Riesgo, que evidencias la falta de planificación de los recursos, puesto que en todos los indicadores se agravó el panorama con respecto a los años anteriores.

Estos indicadores, fueron tomados de la entidad “Cartagena Cómo Vamos”, quienes a su vez, se apoyan de entidades oficiales para arrojar los resultados:

➤ Seguridad

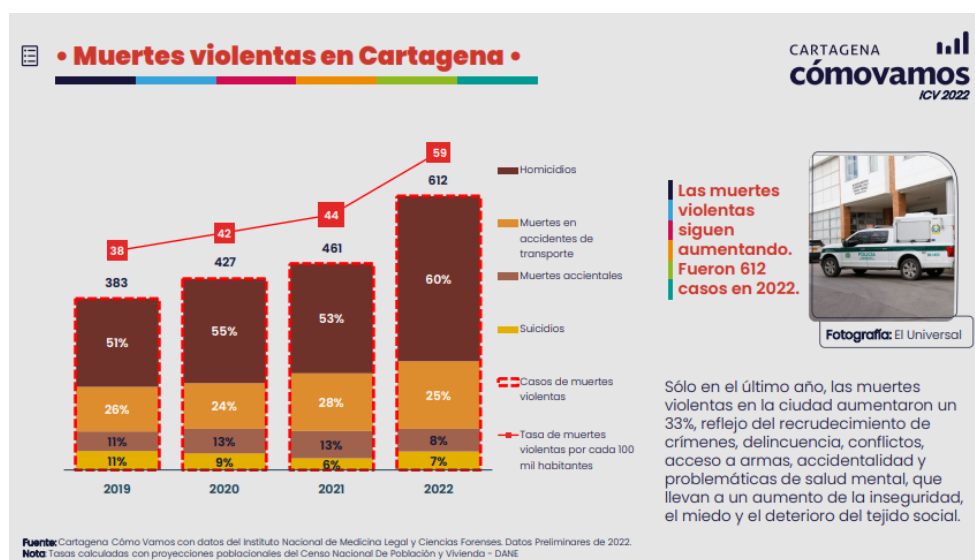


Ilustración 4 Muertes Violentas – Fuente: Cartagena Cómo Vamos. Recuperado de: <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-de-Calidad-de-Vida-2022-Cartagena-CCV-cartagenacomovamos.pdf>

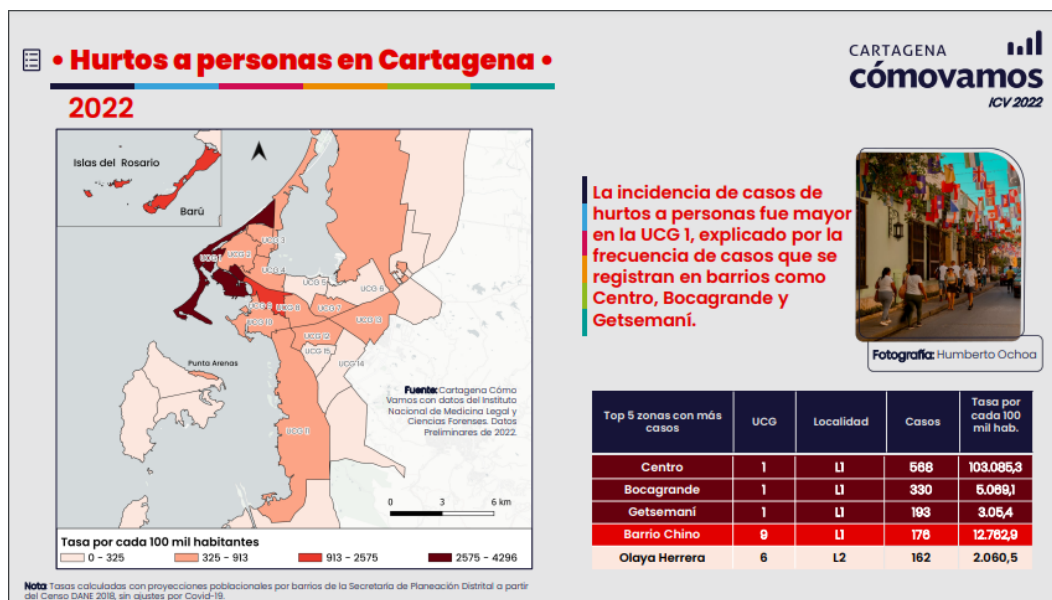


Ilustración 5 - Hurto Fuente: Cartagena Cómo Vamos. Recuperado de: <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-de-Calidad-de-Vida-2022-Cartagena-CCV-cartagenacomovamos.pdf>

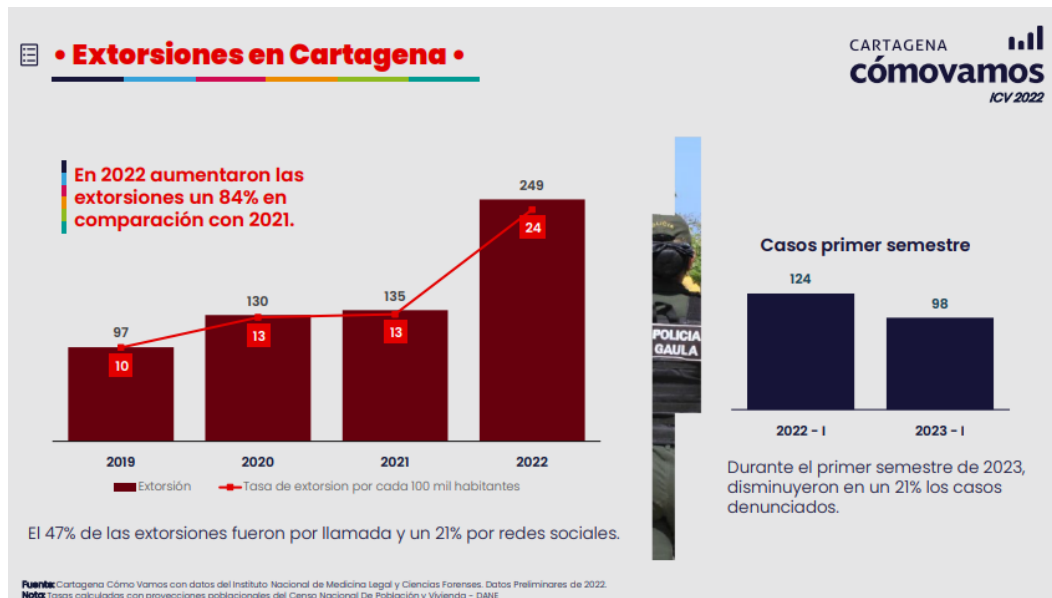


Ilustración 6 - Extorsiones Fuente: Cartagena Cómo Vamos. Recuperado de: <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-de-Calidad-de-Vida-2022-Cartagena-CCV-cartagenacomovamos.pdf>

➤ Infraestructura

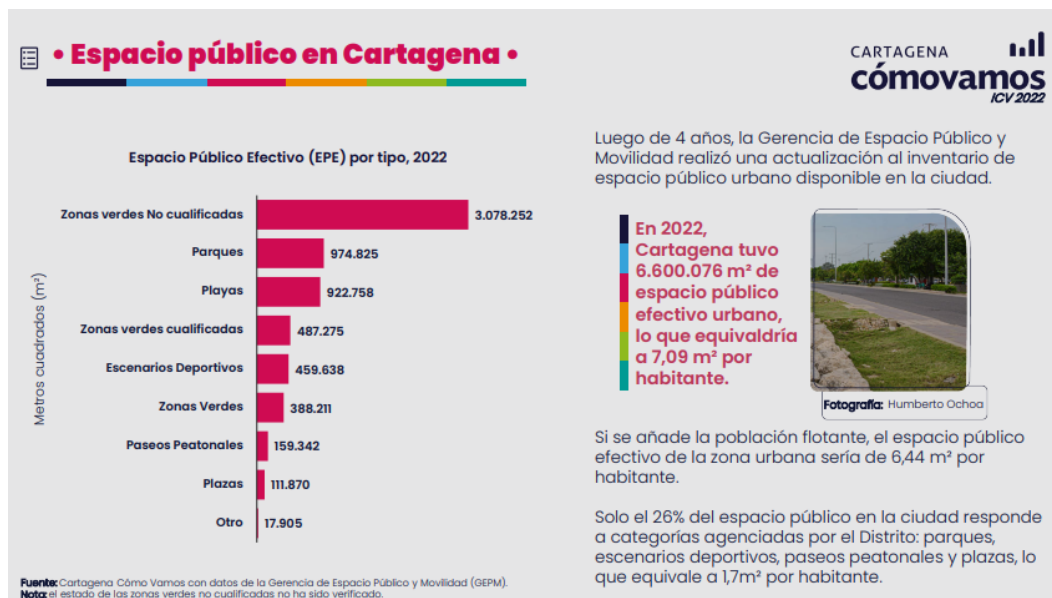


Ilustración 7 - Infraestructura. Recuperado de: <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-de-Calidad-de-Vida-2022-Cartagena-CCV-cartagenacomovamos.pdf>

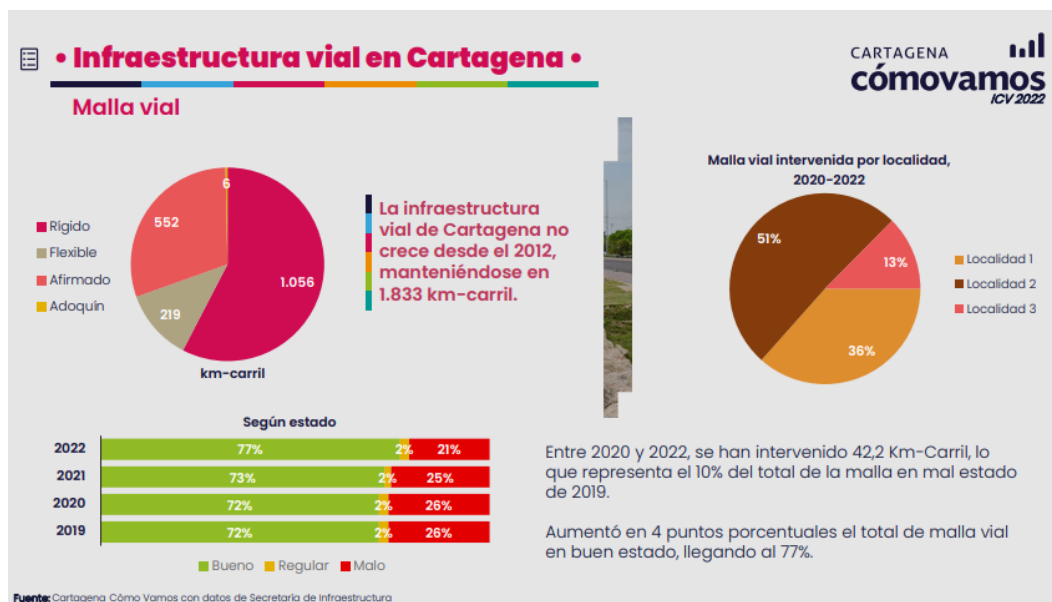


Ilustración 8 - Infraestructura. Recuperado de: <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-de-Calidad-de-Vida-2022-Cartagena-CCV-cartagenacomovamos.pdf>

➤ **Gestión del Riesgo y Desastres**



Ilustración 9 - Gestión del Riesgo. Recuperado de: <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2023/06/Gestion-del-riesgo-temporada-de-lluvias-Cartagena-Como-Vamos-2023-INF.pdf>

Conclusiones del Autor del informe, Cartagena Cómo Vamos:

- La inseguridad en Cartagena se agravó: Las muertes violentas aumentaron un 33% en 2022, llegando a 612 casos.
- En promedio, Cartagena vivió un homicidio diario durante el 2022: en los últimos 4 años, los casos en la ciudad han aumentado un 87% y solo en 2022 aumentaron un 51%.

- Cartagena fue la cuarta ciudad entre las 23 capitales principales con la tasa de homicidios más alta: fueron 35 casos por cada 100 mil habitantes, solo superada por Santa Marta, Cali y Quibdó.
- La violencia intrafamiliar sigue aumentando: en todas las categorías aumentó esta problemática. La violencia de pareja continúa siendo el principal tipo de violencia intrafamiliar, con el 65% del total de casos.
- 8 de cada 10 hurtos en la ciudad fueron a personas: se registraron más de 6.000 denuncias en esta categoría durante el 2022, aumentando un 24% si se compara con 2021.
- Aumentaron en un 84% las extorsiones en 2022: el 47% de las extorsiones fueron por llamada y un 21% por redes sociales.
- Aumentó la intolerancia en la ciudad: los casos de violencia interpersonal aumentaron un 72% entre 2021 y 2022.
- En 2022, cada habitante de la ciudad contó, en promedio, con 6,44m² de espacio público efectivo (EPE): solo el 26% era agenciable por el Distrito (parques, escenarios deportivos, paseos peatonales y plazas), lo que disminuye a 1,7m² el EPE por habitante.
- La infraestructura vial de Cartagena no crece desde el año 2012: son 1.833 km-carril desde hace más de 20 años.

Finalmente, en el informe de Gestión de Riesgo y Desastres, se evidencia que el 59% de las 616 emergencias que se presentaron en la ciudad, fueron en la Localidad 1, sin embargo, desde la Alcaldía Menor no se gestionó ningún plan de mitigación, ni se hizo inversión alguna para contrarrestar la problemática.

6.2 Análisis de los Proyectos ejecutados por la Alcaldía Local 1 Histórico y del Caribe Norte.

Con apoyo al informe de análisis de contratación a procesos competitivos de las localidades en la ciudad de Cartagena realizado por Funcicar, se ha podido identificar que haciendo un estudio precisamente en la Localidad Histórica y del Caribe Norte en el año

2021, se hizo un total de 21 contratos publicados con un presupuesto de \$ 10.225.809.082, contratos que si bien, a la luz de las otras diferentes, es con un presupuesto menor y un número menor de contratos, evidencia que solo hubo un total de 3 oferentes para la ejecución de dichos contratos.

Asimismo, según el informe de Funcicar centrado en el año 2021, menciona lo siguiente:

“La localidad 1 Histórica y del Caribe Norte contrató \$10.388.620.863 incluyendo adiciones, a través de 19 procesos, los cuales en su mayoría fueron celebrados por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía por un total de 14 procesos. El valor de las adiciones corresponde a \$648.912.840.” (FUNCICAR, 2022)

Ahora bien, presentado el año 2021, se tiene que, en el año 2022, la Alcaldía Local 1 Histórica y del Caribe Norte, celebró un total de 65 contratos con una inversión de 3.390.124.616, lo que logra identificar que, a diferencia del año 2021, la Alcaldía Local 1, celebró un mayor número de contratos a diferencia de las otras Alcaldías locales, presupuesto que además trae consigo, un mayor número para el presupuesto de celebración de contratos.

En el mismo informe, se logra evidenciar que en el 68% de los procesos hubo un único oferente y sólo un 6% de los oferentes quedó habilitado para participar en la ejecución de las obras. Estos resultados han empeorado respecto al 2021, cuando el 59% de los procesos tuvieron un único oferente y el 11% de los oferentes quedó habilitado para participar. Lo que quiere decir que, muy a pesar de que exista o no un aumento en el número de contratos celebrados o en el presupuesto para la realización de obras, no es equivocado pensar de que, la eficacia de la ejecución de obras será en su medida, significativa para sanar la necesidad por la buena práctica, toda vez que, quien realizará la ejecución de la obra, será el mismo oferente que la realizó con anterioridad y si una de las obras realizadas anteriormente fue realizada erróneamente o con fallas, lo más probable es que la próxima sería igual.

Así las cosas, es conveniente traer nuevos oferentes para ir en búsqueda de la “Eficacia en la realización de obras” y con ello, realizar las obras de la mejor manera, en manos de los mejores oferentes.

Por otro lado, se trae a colación el cuadro que identifica el tipo de bien o servicio según la comunidad en el año 2022, presentado en el informe realizado por Funcicar:

1.6 Tipo de bien o servicio		Por localidad		No se incluyen OPS
Alcaldía Local	Modalidad	N°de contratos	Valor celebrado con adiciones	
1 Histórica y del Caribe Norte	Capacitaciones	11	\$7.995.670.116	
	Obra y mantenimiento	2	\$3.110.297.834	
	Consultoría e interventoría	1	\$899.640.000	
	Deporte y recreación	1	\$700.000.000	
2 de la Virgen y Turística	Obra y mantenimiento	1	\$1.395.000.000	
	Apoyo social	1	\$2.003.191.219	
	Consultoría e interventoría	1	\$102.900.000	
3 Industrial y de la Bahía	Capacitaciones	14	\$6.300.530.155	
	Obra y mantenimiento	1	\$394.917.196	
	Consultoría e interventoría	1	\$400.000.000	
	Deporte y recreación	1	\$692.367.850	

Ilustración 10 Tomado de: Funcicar. (26 de 06 de 2023). Recuperado el 27 de 06 de 2023, de <https://funcicar.org/wp-content/uploads/2023/06/Informe-FUNCICAR-contratacion-localidades-2022.pdf>

El anterior cuadro nos avizora de que si bien, en la localidad 1 Histórica y del Caribe Norte se realizaron 15 contratos, 11 corresponden a capacitaciones y solo 2 de los 15 corresponden a obra y mantenimiento, lo que quiere decir que, la inversión realizada en la localidad, corresponden en su mayor parte a estudios y no en obras o mantenimientos necesarios para cubrir una necesidad que estaría pasando la comunidad de la Localidad 1.

Lo anterior sin tener en cuenta que en cifras representadas en los informes por la misma entidad y por estudios realizados por Cartagena como vamos, se reporta que en la ciudad de Cartagena, en el año 2022 se presentaron 616 emergencias en la gestión del riesgo, emergencias que si bien, el 59% corresponden precisamente a la Localidad 1 Histórica y del Caribe Norte. (Cartagena Como vamos, 2021)

6.3 Resultados y consideraciones de Entrevistas

Como técnica de recolección de datos y trabajo de campo, se optó por realizar entrevistas y encuestas, las entrevistas serán preguntas abiertas semiestructuradas aplicadas a las siguientes personas:

6.3.1. *Entrevista a Luis Negrette - Actual alcalde local de Cartagena:*

1. ¿Sabe cómo operan los Fondos de Desarrollo Local en Cartagena?

R/: Los fondos de desarrollo local. Según la Ley 1617 Ley Especial de Distritos Especiales se nutren del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación del distrito. Es decir, como en la Alcaldía de Cartagena, hoy en Cartagena hay tres localidades. Quiere decir que el 10% de los ingresos corrientes de libre determinación del distrito se dividen en tres y esa división va a cada una de las localidades

2. ¿Qué criterios son considerados para la inversión de los fondos de Desarrollo Local en la etapa precontractual?

R//: Los criterios que son tenidos en cuenta para hacer la inversión de los fondos de desarrollo local son los siguientes: el primero es tener un territorio de competencia territorial que quiere decir que esos recursos deben ser invertidos a la localidad a la que correspondan, hay un criterio legal, lo que dice la ley 1617 que dice en que deben ser invertidos los fondos de desarrollo local, también existe un criterio de planeación que viene derivado del plan de desarrollo local que se hace de acuerdo al plan de desarrollo distrital, dependiendo de esas metas y proyectos que se tengan en el plan de desarrollo local y los proyectos que se inscriban en el plan de desarrollo local y después en el plan operativo anual de inversiones que se elabora a principios de cada año, esos proyectos que quedan inscritos en cada plan operativo anual de inversiones, es en lo que se van a invertir en los recursos del fondo de desarrollo local, estos proyectos que se inscriben en el plan operativo anual de inversiones vienen derivados del plan de desarrollo local y también se pueden invertir en proyectos sociales que serían proyectos de inversión social y también en proyectos de infraestructura

3. ¿Cómo se regula la transferencia de recursos de la Alcaldía Mayor de Cartagena a los Fondos de Desarrollo Local?

R//: Para la tercera pregunta tengo que responderte de la siguiente manera.

Históricamente a los fondos de desarrollo local se le han venido haciendo unos cómputos en todas las administraciones. Esta administración no ha sido la excepción, en todos los 4 años se les hicieron cómputos a las alcaldías locales, incluso en el último año fue cuando más se le hizo cómputos y se les contaron recursos a las localidades. Eso es en primera medida; Segundo, el primer año de este cuatrienio en el 2020, además de que se les hicieron cómputos a las localidades, porque no ingresan el 10% de los ingresos corrientes de Libre Destinación del Distrito, se les contaron unos recursos que fueron a una bolsa común que hizo el distrito, el Alcalde Mayor, para atender la pandemia, lo segundo es que los fondos de desarrollo local, como te dije antes, tienen que cumplir como una metas y programas de un plan de desarrollo local. Y ese plan de desarrollo local se construye con las comunidades, con las Juntas Administradoras Locales y lo elabora el Alcalde de la localidad; Ese plan de desarrollo local tiene unos programas y unos proyectos que son los que las comunidades piden. Y en esos proyectos las comunidades piden proyectos sociales, así como proyectos de infraestructura.

Cada año se elabora un plan operativo anual de inversión, que está conformado por proyectos sociales, por proyectos ambientales y también por proyectos de infraestructura. Pero nosotros tenemos que cumplir las metas del plan de desarrollo local, así como el Alcalde tiene varias secretarías, las que son la Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura, el PES, o sea, varias entidades.

Las alcaldías locales tienen que invertir, el Plan de Desarrollo Local en varios proyectos que cumplan esas metas de Plan de Desarrollo Local. Por eso los proyectos sociales no hay que satanizarlos y en este periodo los proyectos que se hicieron a través de la alcaldía de la localidad 1, fueron proyectos de emprendimiento y proyectos en los cuales se entregó Capital Semilla, esos proyectos fueron completados o fueron creados desde el Banco de Proyectos de la Secretaría de Planeación. Entonces, no quiere decir que esos proyectos sean de capacitación solamente, sino que tienen varios componentes. También hay un componente que es el de emprendimiento o Capital Semilla donde se les entrega a las

personas unas herramientas para que ellos generen riqueza y también puedan llevar dinero a sus casas, generar negocios y emprendimiento.

Todo este cuatrienio lo que se hicieron en esta localidad 1 fueron proyectos de emprendimiento donde se le entregaban a las personas, por ejemplo, barberías, cocinas, carros de perros (...) Todas esas herramientas útiles para que ellos pudieran fortalecer su negocio. Entonces, los únicos proyectos de capacitaciones fueron los que la ley exigía que se hicieran. Todos esos proyectos de formación que se iban a conducir a que las juntas de acciones comunales tuvieran una formación y que la ley exigía que las localidades invirtieran en esa formación, los demás proyectos fueron proyectos de emprendimiento.

4. ¿Cómo se evita la duplicidad de las funciones entre el Alcalde Mayor, los Ediles y los Alcaldes Locales de Cartagena?

R//: En la cuarta pregunta yo siento que, si hay un problema en la distribución de los fondos de desarrollo local, pero esa distribución o mala inversión de los fondos de desarrollo local viene derivada de la alcaldía mayor, dado que no ingresa el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación a las localidades. Nosotros en aras de cumplir con las metas del plan de desarrollo local, y en vista de que los recursos se ven aminorados por ejemplo para infraestructura, y es que los recursos de infraestructura no solo son lo que van a contribuir a la formación del plan de desarrollo local.

Entonces yo creo que el problema viene derivado de la alcaldía mayor, cuando se labora el presupuesto deberían darle los 10% de los ingresos corrientes de libre destinación del distrito a las alcaldías locales, inmediatamente que se cree el plan de desarrollo distrital, el alcalde mayor, ejerciendo su liderazgo como alcalde y como jefe de la administración y de los alcaldes locales, los debería llamar a un consenso junto con los líderes y las comunidades para que ya con unos recursos más amplios, con el verdadero porcentaje que tienen las localidades, distribuir la mitad de proyectos sociales que no deben ser satanizados y que deben ser proyectos que tengan un componente de emprendimiento o de capital semilla y la otra mitad debe ser ejecutado en proyectos de infraestructura que se concierten con la comunidad, pero para esto hay que nutrir bien los fondos de desarrollo local y así inmediatamente exigir a los alcaldes locales que hayan unos proyectos de infraestructura que salgan de las localidades, incluso yo pienso que el alcalde mayor en aras

de descentralizar la administración. Durante los procesos contractuales deberían enviarle recursos a las localidades, con el secretario de planeación y la Secretaría de Hacienda hacer unas mesas de trabajo y exigirle a los alcaldes locales que hagan unas inversiones en unos proyectos que el alcalde crea que son necesarios para la ciudad, que es materia de infraestructura y así poder descentralizar la administración y que los alcaldes locales hagan obras grandes dentro de la localidad y que se hagan más rápido, que no tengan ese choque y esa demora de que lo que hace la centralización, ya que la Secretaría de Infraestructura a veces colapsa por no poder ejecutar toda la sobre marcha.

5. La ley 2082 de 2021 estipula que “El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos”. Ahora bien, ¿Cuáles considera usted que son las fallas que se están presentando actualmente en la orientación de los Fondos de Desarrollo Local?

R//: como te dije antes yo creo que la solución es de que los fondos de desarrollo local se nutran con el porcentaje que dice la ley de los recursos totales y la otra solución que yo creo que los alcaldes locales deben estar más integrados a la administración y que el alcalde mayor le debe exigir proyectos de infraestructura pero ya con ese fondo de desarrollo local nutrido con más recursos y empoderando a los alcaldes locales a hacer obras de infraestructura que sean necesarias para la localidad, también unos proyectos sociales que sean bien elaborados y que le permitan a las comunidades generar riquezas, generar negocios y poder crear programas que generen superación de la pobreza. Todas estas dos cosas de la mano, yo creo que serían la solución para que las alcaldías locales hicieran proyectos de infraestructura que sean necesarios para la localidad y poder descentralizar la administración un poco y así ayudarle a la secretaria de infraestructura y a las demás secretarías a que salgan proyectos de allá, dado que son una unidad ejecutora independiente y podrían facilitar el tema de que la administración fluya más rápido y en los cuatro años se hagan más obras pero con el liderazgo del alcalde mayor, como lo dije antes con el liderazgo del alcalde mayor los alcaldes locales podrían hacer muchas obras por la comunidad que se necesitan pero hoy en día no hay recursos para eso, entonces, te pongo un ejemplo: este año a las alcaldías locales le ingresaron solamente 7000 millones de pesos

de los cuales computaron 21 mil para la secretaría de infraestructura, o sea, todas las obras se las llevaron para la secretaría de infraestructura. Con esos 7000 millones de pesos hay que darle cumplimiento a las metas y proyectos del plan de desarrollo local, en esa medida el último año no pudimos invertir en infraestructura porque de ahí también había que sacar los honorarios de los ediles como dice la ley.

6.4. Resultados y consideraciones de Encuestas

Para las encuestas se formularon preguntas cerradas, previas a su aplicación, dirigidas a residentes de la Localidad 1 de Cartagena, con el fin de conocer su percepción en materia de gestión e inversión social hechas desde la corporación con los recursos del FDL. El consentimiento informado para participar en este tipo de recolección de información fue dado durante el proceso.

Se formularon 11 preguntas, se generó un formulario en línea de Google, y posteriormente se difundió por las redes sociales, haciendo la salvedad de que es un formulario que podía ser respondido por habitantes únicamente de la Localidad 1 Histórico y del Caribe Norte, las preguntas cerradas a residentes de la Localidad 1 de Cartagena y de las mismas se obtuvieron los siguientes resultados:

1. ¿Conoce Usted quien es el Alcalde de la Localidad 1 - Histórico y del Caribe Norte?
50 respuestas

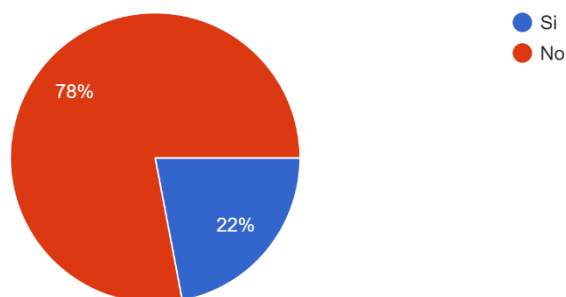


Ilustración 11 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 1

2. ¿Conoce al menos uno de los Ediles de la Localidad 1- Histórico y del caribe Norte?

50 respuestas

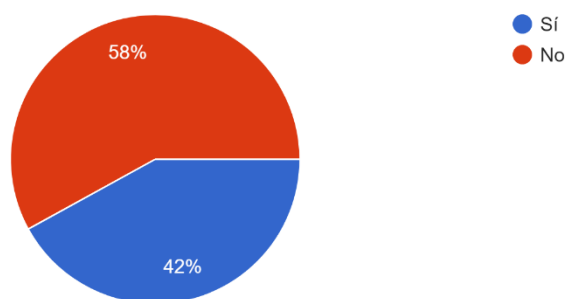


Ilustración 12 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 2

3. ¿Sabía usted que los Fondos de Desarrollo Local están dirigidos a la prestación de los servicios y la construcción de obras a cargo de las Juntas Ad...L, existiendo uno por cada localidad de la ciudad?

50 respuestas

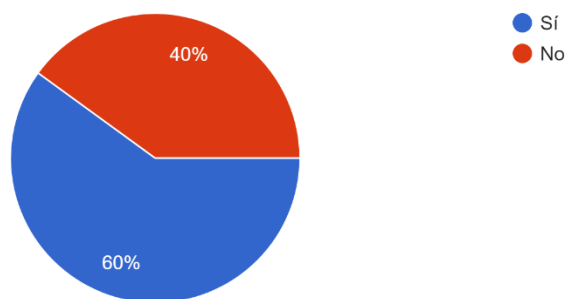


Ilustración 13 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 3

4. ¿Considera que la Alcaldía de la Localidad 1 - Histórico y del Caribe Norte han logrado gestionar proyectos de gran impacto durante el periodo 2021-...2 con los recursos del Fondo de Desarrollo Local?
50 respuestas

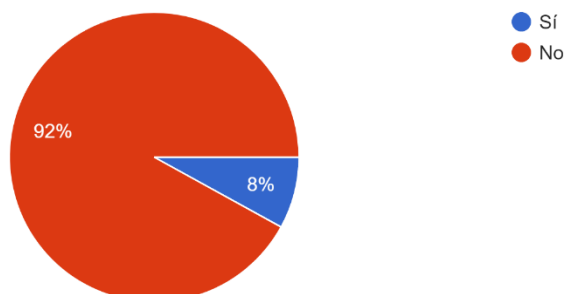


Ilustración 14 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 4

5. La Alcaldía Local 1, en el año 2021 invirtió cerca de \$12.371.674.435, y en el año 2022 \$ 11.299.914.451 COP, destinados al desarrollo de la ... justifiquen la inversión de los años 2021 y 2022?
50 respuestas

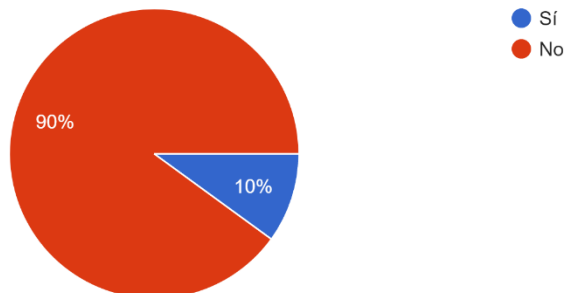


Ilustración 15 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 5

6. ¿Considera que se deberían invertir los Fondos de Desarrollo Local de la Alcaldía 1 - Historica y del Caribe Norte en su comunidad?

50 respuestas

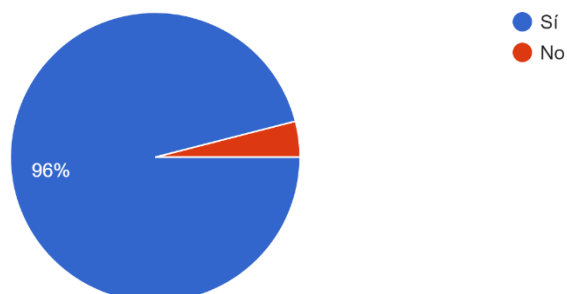


Ilustración 16 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 6

7. ¿Se siente satisfecho por la gestión que ha venido realizando la Alcaldía 1 - Histórico y del Caribe Norte en su comunidad entre los años de 2020 - 2023?

50 respuestas

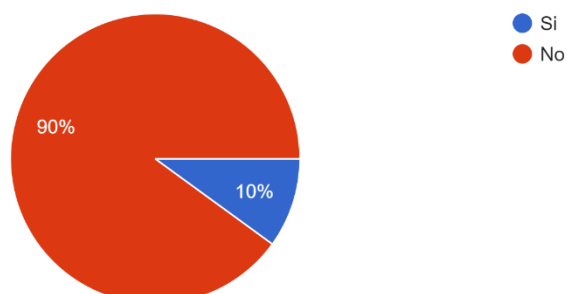


Ilustración 17 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 7

8. ¿Ha considerado hacer un cambio de localidad a causa de las problemáticas que sufre su comunidad?

50 respuestas

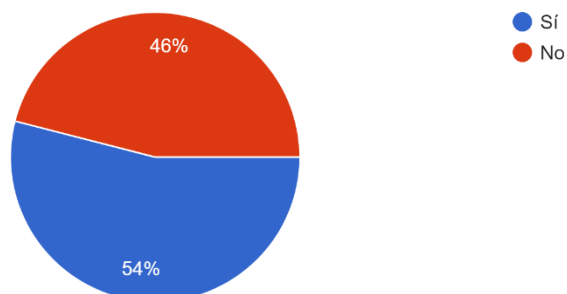


Ilustración 18 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 8

9. En el indicador de Seguridad de la Localidad 1, ¿Cómo considera que ha sido la gestión del Alcalde Local y los Ediles durante el periodo 2021-2023?

50 respuestas

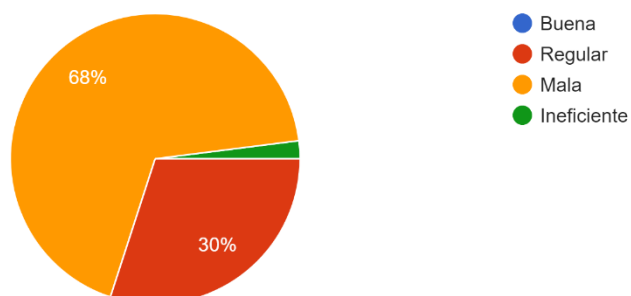


Ilustración 19 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 9

10. En el indicador de Gestión del Riesgo y Desastres de la Localidad 1, ¿Cómo considera que ha sido la gestión del Alcalde Local y los Ediles durante el periodo 2021-2023?

50 respuestas

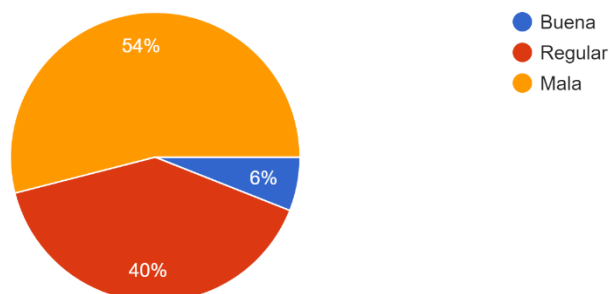


Ilustración 20 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 10

11. En el indicador de Infraestructura de la Localidad 1, ¿Cómo considera que ha sido la gestión del Alcalde Local y los Ediles durante el periodo 2021-2023?

50 respuestas

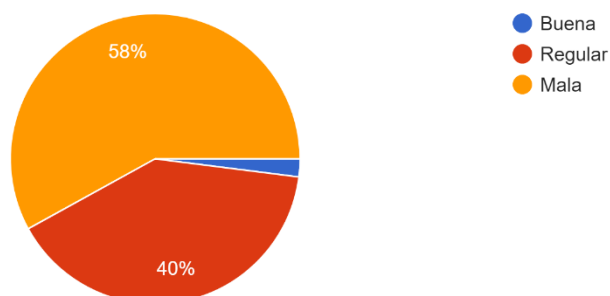


Ilustración 21 – Encuesta percepción ciudadana, pregunta 11

De los anteriores resultados, se logra concluir las siguientes premisas:

1. La mayoría de las personas desconoce por quién están siendo representados en sus comunidades, esto es, respecto a las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales. Situación que es bastante preocupante, pues el 78% de la población habitante de la Localidad 1 de Cartagena, no tiene idea quienes los representan en

estas corporaciones que son la columna vertebral del desarrollo local.

2. A pesar de que la población conoce el concepto de Fondos de Desarrollo Local y su utilidad, hoy creen que la inversión de estos no se ve reflejada en sus barrios.
3. Resaltando específicamente las preguntas 4, 5, 6, y 7, relacionadas con la calificación de la administración de los FDL, nos lleva a concluir que, los habitantes de dicha localidad 1, no se sienten satisfechos con la labor que ha venido realizando su Alcaldía Local, y que, sin duda alguna, consideran necesaria la inversión en proyectos que ataquen las problemáticas más relevantes de la comunidad. Sin embargo, nos regresamos a los resultados y conclusiones del primer punto, pues la mayoría de los habitantes desconoce quienes deciden cómo se invierten los recursos de la Localidad 1, pero a pesar de eso, existe un descontento general sobre cómo se invierten.
4. Más de la mitad de la muestra encuestada ha considerado realizar un cambio de localidad a causa de las problemáticas que han venido presentando. Esto quiere decir que no se sienten conformes con su sitio de residencia por factores externos. Sin embargo, en la investigación del presente trabajo se analizaron los patrones de contratación y los índices de calidad de vida en las demás localidades de Cartagena y se observa un panorama similar en toda la ciudad.
5. En los indicadores de seguridad, infraestructura y gestión del riesgo y desastre, la mayor cantidad de personas considera que la gestión ha sido mala, porque no ven los recursos del Fondo de Desarrollo Local invertidos en la comunidad, o en proyectos de alto impacto.

7. Propuesta de modelo para la orientación de la inversión de los fondos de desarrollo local en Cartagena de indias.

Llegado a este punto daremos paso al modelo que se propone como posible solución para una programación presupuestal de los fondos de desarrollo Local, ajustada a los principios constitucionales y al marco legal del que hablamos anteriormente, recordando que Cartagena de Indias ostenta la categoría de Distrito Especial.

En efecto, se considera que el presente modelo debería ir alineado a los fines que persigue la descentralización regional, tal como es el caso de Bogotá [Ver: Ilustración 1 realizada por el autor, texto tomado de: Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). Recuperado el 2023, de <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local>], cuyo procedimiento lleva un orden lógico y coherente con las necesidades del Distrito Capital. Con esto no se pretende hacer una copia exacta, se trata, desde luego, de proponer un modelo especial aplicable en la Administración Distrital de Cartagena.

Con lo que se ha dicho hasta aquí, es menester describir a continuación el modelo de programación presupuestal para los Fondos de Desarrollo Local, de la siguiente manera:

1. Como punto de partida, es indispensable la proposición de un Proyecto de Acuerdo ante el Concejo de Cartagena, pues la ciudad hoy carece de uno referente a los lineamientos para la inversión de los Fondos de Desarrollo Local, donde se deje claramente establecido.
2. Posteriormente, la definición de las Líneas de Inversión Local: como instrumento que establece el marco de referencia para que la administración distrital determine una orientación estratégica de las inversiones autorizadas a los FDL, ajustándose a los fines del Plan de Desarrollo Local – PDL. (Secretaría de Planeación de Bogotá, 2020)
3. Una vez establecidas las Líneas de Inversión Local, se deben realizar las respectivas mesas de trabajo que involucren el Alcalde Mayor, la Secretaría de Planeación Distrital, junto con los Alcaldes Locales, Ediles y preferiblemente las Juntas Administradoras Locales.

4. Después, según las necesidades expuestas por las partes involucradas del paso anterior, se emite la Circular de Programación Presupuestal, donde se establezca la distribución porcentual del presupuesto asociada a cada línea de inversión, a cargo de la Alcaldía Distrital y sus dependencias. Se debe tener en cuenta que la Ley establece que por lo menos el 10% de los Ingresos corrientes del Distrito, podrán ser asignados a los FDL.
5. A continuación, teniendo en cuenta los principios de la Contratación Pública y los propios de los fines que persiguen los Fondos de Desarrollo Local (transparencia, legalidad y planeación), las Alcaldías Locales junto a las Juntas Administradoras Locales deberán presentar los respectivos proyectos, que deberán ser formulados con el acompañamiento técnico de La Secretaría Distrital de Planeación. En este punto se debe evaluar la eficiencia, transparencia, pertinencia y el impacto que las inversiones generarán a la ciudad.
6. Como sexto punto, será discutido en la asamblea general conformada por todos los Ediles de cada localidad, los proyectos anteriormente formulados por las Alcaldías Locales, para su aprobación, modificación o desaprobación.
7. Posteriormente, las Alcaldías Locales sancionarán el presupuesto aprobado por las Juntas Administradoras Locales.
8. El siguiente paso es la aprobación final de los presupuestos de cada Alcaldía Menor por parte del Distrito, asignándole así el respectivo registro presupuestal, garantizando que los recursos comprometidos para los Fondos de Desarrollo Local no sean desviados con otro fin.
9. Finalmente, se iniciará la fase de ejecución, y es importante que al final de cada vigencia se realice una evaluación posterior que deberá ser presentada con la rendición de cuenta de las Alcaldías Locales.

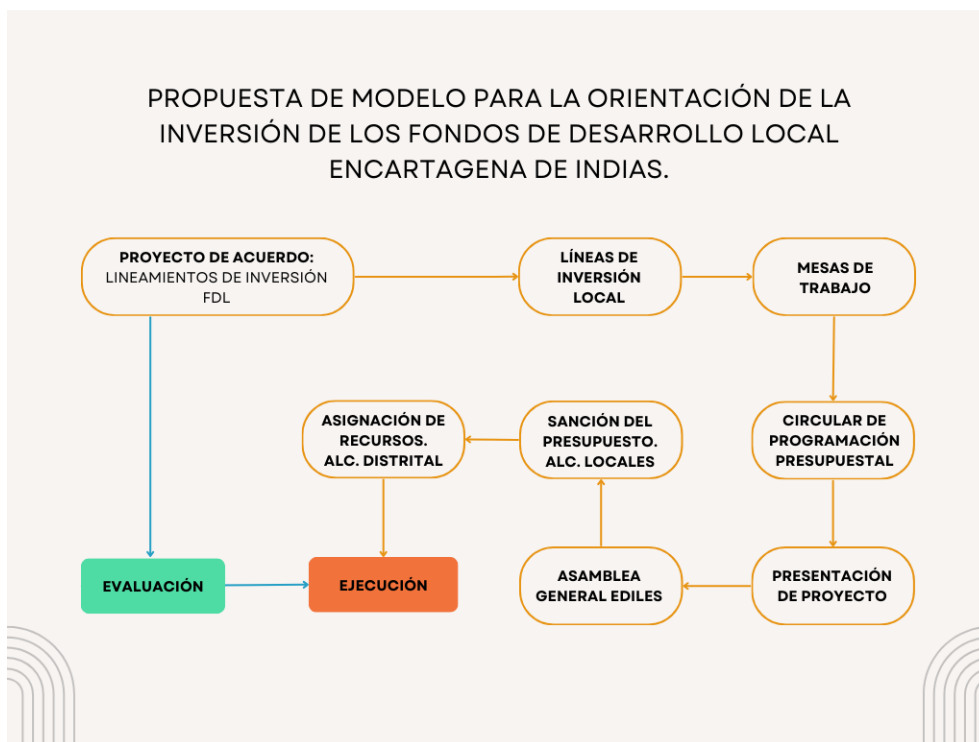


Ilustración 22 Propuesta Modelo de Programación Presupuestal de los FDL - Realizada por el Autor



Ilustración 23 Estructura Modelo de Programación Presupuestal de los FDL - Realizada por el Autor

El modelo de programación presupuestal de los fondos de desarrollo Local anteriormente propuesto obedece a los principios señalados en el objetivo principal de la presente investigación, esto es, transparencia, legalidad y planificación. Pues sigue un orden lógico representado con estructura anterior.

Se puede concluir así, que la orientación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local no es un trabajo únicamente de los Alcaldes Locales, sino mas bien, un trabajo articulado entre la Alcaldía Mayor y sus dependencias; las corporaciones de orden local: Alcaldías Locales, Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal y la misma ciudadanía.

8. Conclusiones

A lo largo de esta investigación titulada Factores Incidentes en la Orientación de la Inversión de los Fondos de Desarrollo Local del Distrito de Cartagena, y cuyo eje central fue la Localidad 1 – Histórico y del Caribe Norte, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Los Fondos de Desarrollo Local están debidamente regulados por las Leyes de orden superior en Colombia, tanto para Distritos Especial (como Cartagena), como para aquellos que no ostentan esta calidad. Sin embargo, en la ciudad de Cartagena no aún un lineamiento claro que indique de qué forma deben ser invertidos estos recursos tan importantes para el desarrollo local. Esto se ha traído como resultado que los FDL sean utilizados como especie de una bolsa de dinero de libre destinación para los alcaldes Locales, y no para su fin mismo, que es generar un impacto positivo en la calidad de vida de los habitantes de la localidad.

Durante el periodo comprendido entre el año 2021 y 2022, el alcalde Local 1 de Cartagena los observatorios de contratación pública de la ciudad identificaron que alrededor del 60% de los recursos totales de los Fondos de Desarrollo Local fueron invertidos en proyectos de formación y capacitaciones. Si bien es cierto, la educación es uno de los pilares fundamentales en el derrotero del desarrollo, existen otras fuentes de financiamientos mas efectivas para este fin. Estas inversiones también fueron hechas bajo modalidades de contratación poco participativas y finalmente no generaron ningún impacto significativo en la mejora de la calidad de vida de la comunidad.

Los indicadores en materia de Seguridad, Infraestructura y Gestión del Riesgo y Desastre no presentaron ninguna mejoría, a pesar de que son de extrema importancia por las necesidades reales, aun no resultas, que presenta la Localidad 1. Por el contrario, en materia de Seguridad y Gestión del Riesgo y Desastre, quedó un panorama más grave en el año 2023. Para el caso de infraestructura, se mantuvo igual. Esto a todas luces indica que los \$9.769.914.451 COP del FDL Localidad 1 – 2022 no fueron invertidos obedeciendo los principios de Planeación, Transparencia y Legalidad.

Cartagena debería adoptar unos lineamientos y una estructura de planificación de la inversión de los Fondos de Desarrollo Local, si no, año tras año se seguirán presentando las mismas prácticas que ponen en riesgo el patrimonio y la transparencia de la contratación de los FDL. A diferencia de Bogotá, donde se le asigna un porcentaje presupuestal a cada línea de inversión, los alcaldes Locales de Cartagena, a libre elección, sin estudios previos ni planificación, han ejecutado grandes sumas de dinero durante los últimos años. Según Funcicar, solo el 20% de la contratación del 2022 se dio por modalidades competitivas con reglas claras para la participación de oferentes, el 80% restante se dio mediante contratación directa y régimen especial para convenios de asociación con Entidades sin Ánimo de Lucro, ESAL. (FUNCICAR, 2023)

Debido a lo anterior, es pertinente realizar una breve reflexión a la pregunta problema que guio esta investigación: ¿Cuáles fueron los factores incidentes en la orientación de las inversiones del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía Local 1 — Histórico y del Caribe Norte ejecutadas en el periodo 2021-2022? Creemos haber mostrados que la contratación de la Alcaldía Local 1 durante esos años no estuvo motivada por unos objetivos claros. En sentido contrario, el factor de mayor incidencia fue la improvisación y falta de planeación.

Según los montos asignados en los últimos años (que no corresponden necesariamente al 10% de los ingresos corrientes del distrito), la Alcaldía Local 1 Histórico y del Caribe Norte, ha contado con los recursos suficientes para realizar estudios previos a las inversiones, para determinar las necesidades reales de la comunidad y mitigarlas con la destinación objetiva de los recursos. Tarea que hasta la fecha sigue pendiente. A pesar de lo anterior, durante la aplicación de las técnicas de recolección de datos, en entrevista que se le realizó al alcalde de la Localidad 1 mencionaba que el Distrito de Cartagena tiene culpa en la forma como se han estado orientando los recursos, pues no han asignado recursos suficientes para realizar proyectos de gran envergadura.

Es prudente advertir que, si bien es cierto, durante los comicios de elección popular, los ciudadanos elegimos a quienes serán nuestros representantes en las corporaciones de orden local, distrital, departamental y regional, como ciudadanos también tenemos el deber

de actuar como veedores y conocer quienes toman las riendas y decisiones en estos escenarios.

Es necesario recalcar que, aunque la mayor cantidad de los habitantes encuestados (90%), se sintió insatisfecho con la orientación de los recursos de la Localidad 1, también un muy alto porcentaje (78%) desconoce quién los representaba ante la Alcaldía Local de la que eran residentes.

Finalmente, se concluye que este tipo de investigaciones académicas y su divulgación, son un referente importante para la creación de políticas públicas orientadas a los fines esenciales que persigue el Estado. Hay un largo camino aún por recorrer, especialmente en ciudades con altos índices de desigualdad como Cartagena, pero queda definido, que el cambio de la realidad que hoy se vive involucra a cada ciudadano y no solamente a quienes son elegidos para tomar las riendas administrativas del distrito.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá . (6 de Junio de 2018). Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84390&dt=S>
- Alcaldía de Bogotá. (18 de Junio de 2018). *Secretaría Jurídica Distrital*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84666>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). Recuperado el 2023, de <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local>
- Cadena Motta, E. (2014). *Ciencia la Salle*. Recuperado el 02 de 09 de 2023, de https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1048&context=maest_gestion_desarrollo
- Cartagena como vamos. (2017). Recuperado el Noviembre de 2023, de <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2018/08/Informe-Calidad-de-Vida-2017-Infraestructura-y-Espacio-P%C3%BAblico.pdf>
- Corrales Santander, A. (2021). *Repositorio Unicartagena*. Recuperado el 02 de 09 de 2023, de <https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/16140/Incidencia%20de%20las%20Juntas%20Administradoras%20Locales%20en%20el%20Gobierno%20Local%20de%20Cartagena.%20TESIS%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Corte Constitucional. (02 de 08 de 2000). *Corte Constitucional*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (15 de Octubre de 2021). *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado el 22 de Enero de 2024, de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=123886&dt=S>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). Recuperado el 02 de 09 de 2023, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Diaz Campo, J. (Marzo de 2014). *Universidad Milirtar de Colombia*. Recuperado el 2023, de Repositorio:

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12075/DIAZCAMPOSJESUSDAVID20;jsessionid=9139170B7FCDECA244FE1EEA3E16C239?sequence=1>

FUNCICAR. (18 de Febrero de 2022). *Funcicar.org*. Obtenido de <https://funcicar.org/wp-content/uploads/2022/03/PRESENTACION-INFORME-DE-GESTION-ALCALDIA-LOCAL-1-VIRGEN-Y-TURISTICA.pdf>

Funcicar. (26 de 06 de 2023). Recuperado el 27 de 06 de 2023, de <https://funcicar.org/wp-content/uploads/2023/06/Informe-FUNCICAR-contratacion-localidades-2022.pdf>

FUNCICAR. (26 de Junio de 2023). *Funcicar Ciudadanía Activa y Fortalecida*.

Recuperado el Noviembre de 2023, de <https://funcicar.org/mayor-inversion-de-las-localidades-en-2022-fue-para-capacitaciones-los-contratos-no-tuvieron-pluralidad-de-oferentes/>

Función Pública. (s.f.). Recuperado el Noviembre de 2023, de

<https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Descentralizaci%C3%B3n>

Función Publica. (5 de Febrero de 2013). *Gestor Normativo*. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>

Función Pública. (18 de Febrero de 2021). *Función Pública*. Recuperado el 2023, de Gestor Normativo:

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158817>

Función Pública. (18 de 02 de 2021). *Ley 2082 de 2021*. Recuperado el 01 de 09 de 2023, de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158817#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,administrativa%20y%20dictar%20otras%20disposiciones.>

- Función Pública. (s.f.). *Función Pública*. Recuperado el 02 de 09 de 2023, de <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Descentralizaci%C3%B3n>
- Ministerio de Comercio. (s.f.). *Aplicaciones MCIT*. Recuperado el 02 de 09 de 2023, de <https://www.aplicaciones-mcit.gov.co/guiapymes/c2i2.html>
- Porras Vallejo, O. A. (21 de 10 de 2005). *Escuela Superior de Administración Pública*. Recuperado el 18 de 06 de 2023, de <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8876/6617-1.pdf?sequence=1#:~:text=Los%20departamentos%20en%20Colombia%20como, Magdalena%2C%20Cauca%2C%20e%20Itsmo.>
- Preven Control. (23 de 04 de 2019). Recuperado el 05 de 09 de 2023, de <https://prevencontrol.com/prevenblog/ahp-un-metodo-para-fortalecer-la-toma-de-decisiones-en-sst/>
- Restrepo , J., & Betancur, G. (2020). *Scielo*. Recuperado el 02 de 09 de 2023, de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122020000200104#:~:text=El%20principio%20de%20planeaci%C3%B3n%20tiene,de%20la%20eficacia%20de%20la
- Rodríguez , L. G. (01 de 12 de 2012). El principio de transparencia en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista USB*. Recuperado el 02 de 09 de 2023, de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/CienciasHumanas/article/view/1746/1520>
- Secretaría de Planeación de Bogotá. (2020). *LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LAS LÍNEAS DE INVERSIÓN LOCAL*. Bogotá, Colombia. Recuperado el Enero de 2024, de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/lineas_de_inversion_local_2017_-_2020.pdf
- Taborda Herrera, E. (1 de Junio de 2018). *El Universal*. Recuperado el 2023, de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/la-historia-de-cuando-cartagena-se-dividio-en-tres-y-se-convirtio-en-distrito-279852-BBEU395721>

- Universidad Militar Nueva Granada. (s.f.). Recuperado el 05 de 09 de 2023, de http://virtual.umng.edu.co/distancia/ecosistema/odin/odin_desktop.php?path=Li4vb3Zhcy9hZG1pbmlzdHJhY2l9bXByZXNhc9zZW1pbmFyaW9fZGVfZ3JhZG8vdW5pZGFkXzUv#slide_1
- Valencia Tello, D. C., & Karam de Chueri, V. (23 de 01 de 2014). Recuperado el 28 de 05 de 2023, de <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v23n1/v23n1a07.pdf>
- Villareal, L. M., & Bermejo Galán, J. (20 de 12 de 2022). *Revista Unilibre*. Recuperado el 02 de 09 de 2023, de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/9746/8755>

Tabla de Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1 REALIZADA POR EL AUTOR, TEXTO TOMADO DE: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (S.F.). RECUPERADO EL 2023, DE HTTPS://WWW.SDP.GOV.CO/GESTION-A-LA-INVERSION/PLANES-DE-DESARROLLO-Y-FORTALECIMIENTO-LOCAL/PLANES-DE-DESARROLLO-LOCAL	28
ILUSTRACIÓN 2 - PRESUPUESTO LOCALIDAD 1 DE CARTAGENA, 2022. RECUPERADO DE HTTPS://FUNCICAR.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/03/PRESENTACION-INFORME-DE-GESTION-LOCALIDAD-1.PDF	32
ILUSTRACIÓN 3 - DISTRIBUCIÓN FONDO DE DESARROLLO LOCAL, ALCÍA LOCAL 1. RECUPERADO DE: HTTPS://FUNCICAR.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/03/PRESENTACION-INFORME-DE-GESTION-LOCALIDAD-1.PDF	32
ILUSTRACIÓN 4 MUERTES VIOLENTAS – FUENTE: CARTAGENA CÓMO VAMOS. RECUPERADO DE: HTTPS://CARTAGENACOMOVAMOS.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/09/INFORME-DE-CALIDAD-DE-VIDA-2022-CARTAGENA-CCV-CARTAGENACOMOVAMOS.PDF	33
ILUSTRACIÓN 5 - HURTOS FUENTE: CARTAGENA CÓMO VAMOS. RECUPERADO DE: HTTPS://CARTAGENACOMOVAMOS.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/09/INFORME-DE-CALIDAD-DE-VIDA-2022-CARTAGENA-CCV-CARTAGENACOMOVAMOS.PDF	34
ILUSTRACIÓN 6 - EXTORSIONES FUENTE: CARTAGEMA CÓMO VAMOS. RECUPERADO DE: HTTPS://CARTAGENACOMOVAMOS.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/09/INFORME-DE-CALIDAD-DE-VIDA-2022-CARTAGENA-CCV-CARTAGENACOMOVAMOS.PDF	34
ILUSTRACIÓN 7 - INFRAESTRUCTURA. RECUPERADO DE: HTTPS://CARTAGENACOMOVAMOS.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/09/INFORME-DE-CALIDAD-DE-VIDA-2022-CARTAGENA-CCV-CARTAGENACOMOVAMOS.PDF	35
ILUSTRACIÓN 8 - INFRAESTRUCTURA. RECUPERADO DE: HTTPS://CARTAGENACOMOVAMOS.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/09/INFORME-DE-CALIDAD-DE-VIDA-2022-CARTAGENA-CCV-CARTAGENACOMOVAMOS.PDF	35
ILUSTRACIÓN 9 - GESTIÓN DEL RIESGO. RECUPERADO DE: HTTPS://CARTAGENACOMOVAMOS.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/06/GESTION-DEL-RIESGO-TEMPORADA-DE-LLUVIAS-CARTAGENA-COMO-VAMOS-2023-INF.PDF	36

ILUSTRACIÓN 10 TOMADO DE: FUNCICAR. (26 DE 06 DE 2023). RECUPERADO EL 27 DE 06 DE 2023, DE HTTPS://FUNCICAR.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2023/06/INFORME-FUNCICAR-CONTRATACION-LOCALIDADES-2022.PDF	39
ILUSTRACIÓN 11 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 1	44
ILUSTRACIÓN 12 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 2	45
ILUSTRACIÓN 13 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 3	45
ILUSTRACIÓN 14 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 4	46
ILUSTRACIÓN 15 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 5	46
ILUSTRACIÓN 16 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 6	47
ILUSTRACIÓN 17 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 7	47
ILUSTRACIÓN 18 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 8	48
ILUSTRACIÓN 19 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 9	48
ILUSTRACIÓN 20 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 10	49
ILUSTRACIÓN 21 – ENCUESTA PERCEPCIÓN CIUDADANA, PREGUNTA 11	49
ILUSTRACIÓN 22 PROPUESTA MODELO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS FDL - REALIZADA POR EL AUTOR	53
ILUSTRACIÓN 23 ESTRUCTURA MODELO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS FDL - REALIZADA POR EL AUTOR	53